

# Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?

Sous la direction de **Matthieu BOUSSICHAS**  
et **Patrick GUILLAUMONT**

21 contributions de la chaire  
Architecture internationale du financement du développement  
au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, juin 2023



**FiDi**  
CHAIRE

Architecture internationale  
du financement du développement



Quel pacte financier mondial  
pour les pays pauvres et vulnérables ?

## DANS LA MÊME COLLECTION

KEEN Michael (2023) *La fiscalité et l'environnement : un aperçu des questions clés pour les pays en développement* — version anglaise : *Taxation and the environment: an overview of key issues for developing countries*.

CALDEIRA Émilie, GEURJON Anne-Marie., LAPORTE Bertrand (2023) *L'évaluation de l'effet distributionnel des dépenses fiscales de TVA. Guide méthodologique*.

GUILLAUMONT Patrick (2023) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui* — version anglaise : *Towards a Multidimensional Vulnerability Index: Six supporting note*.

ZONGO Tertius (dir.) (2021) *Guide méthodologique de bonnes pratiques pour la mise en œuvre des projets et programmes de développement dans les pays membres du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire*.

FEINDOUNO Sosso, WAGNER Laurent (2020) *Les conflits internes dans le monde: Estimer les risques pour cibler la prévention* — version anglaise : *The determinants of internal conflict in the world: How to estimate the risks and better target prevention efforts*.

GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, WAGNER Laurent, (2020) *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique* — version anglaise : *Measuring vulnerabilities to improve aid allocation, especially in Africa*.

FEINDOUNO Sosso, GUERINEAU Samuel, GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, PLANE Patrick (2020) *Zone franc, croissance économique et réduction de la pauvreté*.

BOUTERIGE Yannick, CALDEIRA Émilie, DE QUATREBARBES Céline, GEURJON Anne-Marie, LAPORTE Bertrand (2018) *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique – Guide méthodologique* — version anglaise : *Tax Expenditure Assessment: From Principles to Practice – Methodological guide*.

DE JANVRY Alain, MACOURS Karen, SADOULET Elisabeth (dir.) (2017) *Learning for adopting: Technology adoption in developing country agriculture*.

GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane (dir.) (2016) *Allier sécurité et développement. Plaidoyer pour le Sahel* — version anglaise : *Linking security and development – A Plea for the Sahel*.

SARRIS Alexandro (2016) *Commodity market instability and asymmetries in developing countries: Development impacts and policies*.

CLARKE Daniel J., DE JANVRY Alain, SADOULET Elisabeth, SKOUFIAS Emmanuel (2015) *Disaster Risk Financing and Insurance: Issues and results*.

# Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?

Sous la direction de **Matthieu BOUSSICHAS**  
et **Patrick GUILLAUMONT**

21 contributions de la chaire  
Architecture internationale du financement du développement  
au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, juin 2023

**FDi**  
CHAIRE

Architecture internationale  
du financement du développement

***Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?***

*21 contributions de la chaire Architecture internationale du financement  
du développement au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, juin 2023*

Publié par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdì).

Les travaux dont cet ouvrage est issu ont bénéficié en toute liberté du soutien financier du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui sont vivement remerciés et ne sauraient en aucune manière être tenus responsables de leur contenu.



Illustration de couverture : Aude Guirauden, *Barre rocheuse*, 2018.  
Encres sur papier – 99 cm × 70 cm.

Conception graphique : Morgane Dumazel  
Impression : All Numéric, Clermont-Ferrand

© Fondation pour les études et recherches  
sur le développement international (Ferdì), mars 2024

ISBN : 978-2-9586419-4-8

# Sommaire

## **Avant-propos ..... 7**

## **Introduction : rappel des dix principales propositions ..... 9**

- « Les contributions de la Ferdi au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial », Patrick Guillaumont .....9
- « Les 10 propositions de la Ferdi en vue du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial », chaire AIFD .....11

## **Partie 1 : Organiser le nouveau pacte pour le financement..... 19**

**Proposition 1 :** *Renforcer la transparence de l'architecture du financement du développement international, reconnaître ses objectifs multiples, identifier les chevauchements et informer sur l'éviction possible du développement des pays pauvres par la protection des biens publics mondiaux.*

- « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Jean-Michel Severino, Sylviane Guillaumont Jeanneney .....19
- « Juger de l'efficacité des financements en fonction de leurs finalités : quatre arbitrages de la coopération internationale pour le développement », Sylviane Guillaumont Jeanneney ..... 31

**Proposition 2 :** *S'attaquer à la fragmentation du financement du développement pour en améliorer l'efficacité.*

- « Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné », Philippe Le Houérou .....39
- « La Banque mondiale devrait devenir le « FMI du climat », Rabah Arezki, Philippe Le Houérou .....43

**Proposition 3 :** *Assurer la cohérence des différentes sources de financement extérieur dans les stratégies nationales de développement, en tenant compte des enjeux mondiaux.*

- « Diversification et fragmentation du financement public du développement. Rendre moins opaque et rationaliser la structure éclatée des financements du développement », Alain Le Roy, Jean-Michel Severino. .... 49

## **Partie 2 : Mobiliser des ressources réellement nouvelles .....55**

**Proposition 4 :** *Accroître le financement privé du développement et concevoir des interventions publiques pour attirer le secteur privé.*

- « Une expérience de la SFI et du Groupe de la Banque mondiale pour mobiliser le secteur privé en faveur du développement », Philippe Le Houérou, Hans Peter Lankes .....55
- « Régulation internationale et inclusion financière. Entre impasse et renoncements », Christophe Angely .....59

**Proposition 5 :** *Utiliser la fiscalité internationale sur le carbone pour obtenir un double dividende climatique et de développement.*

- « La taxation des carburants de l'aviation civile comme source de financement à destination des pays vulnérables », Alou Adessé Dama, Vianney Dequiedt, Audrey-Anne De Ubéda, Grégoire Rota-Graziosi .....67

**Proposition 6 :** *Adapter au changement climatique la gestion de la dette des pays vulnérables.*

- « Soutenabilité de la dette et changement climatique », Bruno Cabrillac, Camille Fabre, Luc Jacolin ..... 73

### **Partie 3 : Allouer les fonds là où ils sont le plus nécessaires..... 83**

**Proposition 7 :** *Faire en sorte que les fonds de développement concessionnels soient alloués en priorité aux pays pauvres et vulnérables.*

- « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », Patrick Guillaumont .....83
- « Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables », Patrick Guillaumont ..... 91
- « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney .....95
- « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », Bruno Cabrillac, Sylviane Guillaumont Jeanneney ..... 101

**Proposition 8 :** *Dégager un consensus sur un soutien prioritaire à l'émergence durable d'entrepreneurs dans les pays pauvres et fragiles.*

- « Trois pistes essentielles pour l'agenda du développement des 30 prochaines années », Jean-Michel Severino .....111

**Proposition 9 :** *Inverser le sous-investissement dans l'agriculture des pays pauvres et vulnérables.*

- « Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique », Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet .....115

**Proposition 10 :** *Renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire en améliorant l'appropriation par les pays.*

- « Que faire de la conditionnalité ? », Matthieu Boussichas, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney ..... 123
- « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? », Lisa Chauvet, Marin Ferry .....131
- « L'efficacité du financement du développement. Le point de vue du praticien... », Olivier Lafourcade ..... 139
- « Deux sillons ensablés de "l'efficacité de l'aide" », Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney ..... 157

### **Liste des auteurs.....165**

# Avant-propos

par Philippe LE HOUÉROU

*Le financement international du développement est défié depuis quatre années par plusieurs crises internationales, notamment la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine. Celles-ci n'ont fait qu'exacerber les problèmes que rencontraient déjà de nombreux pays, notamment les plus pauvres et les plus vulnérables, pour assurer un financement durable de leur développement.*

*Ces crises ont révélé le besoin d'un profond renouvellement de l'architecture internationale du financement du développement. C'est dans ce but et afin de faire des propositions concrètes que la Ferdi a créé en 2022 une chaire sur ce thème, animée par un groupe de personnalités francophones indépendantes connues pour leur grande expérience et leur capacité à formuler des recommandations, groupe que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider.*

*Le groupe s'est ainsi donné pour but d'examiner de façon indépendante ce que devrait devenir le système mondial de financement du développement compte tenu de la situation internationale actuelle et des leçons tirées depuis la Seconde Guerre mondiale. Il a accéléré ses travaux dans la perspective du Sommet « Pour un nouveau pacte financier mondial » qui s'est tenu à Paris en juin 2023 et participé au Sommet lui-même, en organisant une série de huit événements de haut niveau sur certains thèmes phares de l'architecture du financement du développement, s'appuyant sur la production durant l'année 2023 de plus d'une vingtaine de documents de travail ou brèves de politique, nourris tout à la fois de l'expérience des auteurs et de travaux scientifiques.*

*De ces travaux, ont été tirés dix propositions qui constituent un plaidoyer en faveur d'une réforme profonde de l'architecture internationale du financement du développement. Édité dans un souci de diffusion des messages portés par ces travaux et des recommandations qui en découlent, cet ouvrage réunit une version courte de chaque document.*

*L'ouvrage est structuré autour des dix propositions de réforme, rappelées en introduction, elles-mêmes regroupées en trois catégories selon qu'elles traitent de l'architecture elle-même, de mobilisation de nouvelles ressources ou de l'allocation de celles-ci.*

*La première partie de l'ouvrage souligne la nécessité de restructurer l'architecture internationale du financement et en particulier l'importance de clarifier les objectifs multiples du financement du développement, d'en connaître les chevauchements, et*

*de prévenir le risque d'éviction du développement des pays pauvres par la nécessaire préservation des biens publics mondiaux.*

*La deuxième partie de l'ouvrage traite de la mobilisation de ressources nouvelles où l'accent est mis sur les réformes nécessaires pour attirer les financements privés vers le développement et sur l'utilisation stratégique de la fiscalité internationale, notamment celle sur le carbone, pour générer un double dividende en matière de climat et de développement.*

*Enfin, la troisième et dernière partie examine comment les ressources pour le développement peuvent être alloués de manière plus efficace et équitable, en priorisant les pays les plus pauvres et vulnérables et en promouvant des interventions qui soutiennent l'agriculture et l'entrepreneuriat dans les contextes fragiles.*

*Je crois que les travaux de la Chaire ont utilement alimenté le bouillonnant débat sur les évolutions souhaitables du système de financement du développement plus transparent, intégré et efficace. Le Sommet de Paris a représenté un important jalon dans ces évolutions qui vont se poursuivre avec les échéances de 2024 et 2025. Il appartient à la chaire d'y contribuer efficacement au-delà de la première phase de son existence, dont le présent ouvrage constitue un point d'étape. Les travaux engagés pour la seconde phase permettront de développer et compléter ce qui est résumé dans cet ouvrage et de le faire notamment dans la perspective du 4<sup>e</sup> Sommet des Nations unies sur le financement international du développement qui se tiendra en 2025, dix ans après celui d'Addis Abeba.*

*La chaire Architecture internationale du financement du développement de la Ferdi poursuivra sa réflexion en associant l'expérience de grands acteurs indépendants du développement du Sud comme du Nord et les résultats de la recherche. Elle espère ainsi contribuer utilement à une réforme du financement du développement durable qui réponde aux enjeux mondiaux.*

# Introduction : rappel des 10 principales propositions

## Les contributions de la Ferdi au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial\*

Patrick GUILLAUMONT

Alors qu'à quelques jours du Sommet beaucoup s'interrogeaient sur ce qui pourrait faire l'objet d'un consensus international, il est clair qu'un des principaux résultats de ce Sommet a été de susciter une effervescence intellectuelle orientée vers la réforme du système financier mondial pour le développement. Toutes les idées avancées ne trouveront pas une expression concrète, mais les plus solides, progressivement décantées et amplifiées, peut-on espérer, suivront leur chemin, ballottées entre des intérêts géopolitiques divergents et instables.

Le pari de la Ferdi à travers sa chaire sur l'Architecture internationale du financement du développement a été de contribuer à ce mouvement d'idées en s'attaquant à quelques questions essentielles et en tentant de formuler des propositions concrètes. Sont présentées ici de façon ordonnée l'ensemble des contributions de la chaire, qui se sont traduites à la fois par des documents de fond et par des événements largement ouverts, où elles ont été discutées et ont pu être améliorées. Un ouvrage plus développé intégrant des réflexions nouvelles devrait faire l'objet d'une large conférence d'ici quelques mois. Ce livre est construit à partir des dix recommandations qui ont été transmises aux responsables du Sommet, auxquelles sont adossées les études qui les fondent.

La Ferdi a organisé le 22 juin, dans le cadre du Sommet, deux événements importants (*affiliated side events*). Le premier, en collaboration avec le secrétariat de l'OIF et le secrétariat du Commonwealth, a défendu l'idée que la vulnérabilité multidimensionnelle doit être prise en compte dans l'allocation du financement du développement, qui est l'une de nos principales recommandations. Le deuxième événement, qui a eu lieu à la Banque de France, a porté sur l'ensemble des recommandations de la Ferdi, avec un focus particulier sur quatre thèmes principaux.

\* Guillaume P. (2023) « Les contributions de la Ferdi au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial », Edito Ferdi.



# Les 10 propositions de la Ferdi en vue du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial\*

Clermont-Ferrand, 17 mai 2023

## ► Organiser le nouveau pacte financier

### Proposition 1

#### • **Objectif:**

Renforcer la transparence de l'architecture internationale de financement du développement, reconnaître ses objectifs multiples, au-delà de la stricte perspective de l'APD, identifier les chevauchements et informer sur l'éviction possible du développement des pays pauvres par la protection des biens publics mondiaux.

#### • **Modus operandi:**

(i) Mettre en œuvre un système normalisé d'information sur les flux financiers qui englobe les principaux bailleurs, dont la Chine, ainsi que les pays bénéficiaires, et qui éclaire les objectifs multiples de ces flux;

(ii) Cela peut se faire par une réforme en profondeur du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE ou par la création d'un autre organisme indépendant, éventuellement inspiré du Cadre commun pour le traitement de la dette du G20.

#### • **Références:**

- <https://ferdi.fr/publications/financer-des-politiques-mondiales-mais-pourquoi-donc>

- <https://ferdi.fr/publications/Juger-de-l'efficacité-des-financements-en-fonction-de-leurs-finalités;-quatre-arbitrages-de-la-coopération-internationale-pour-le-développement>

\* Chaire AIFD (2023) « Les 10 propositions de la Ferdi en vue du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial ».

### **Proposition 2**

- **Objectif:**

S'attaquer à la fragmentation du financement du développement pour en améliorer l'efficacité.

- **Modus operandi:**

(i) Consolider les fonds dédiés au sein des institutions multilatérales hôtes et y intégrer, dans la mesure du possible, les fonds verticaux indépendants, en particulier les fonds de financements climatiques ;

(ii) Évaluer leurs résultats et renforcer leur responsabilité. Veiller à éviter les chevauchements et les incohérences grâce au système de rapport et d'évaluation, comme indiqué dans la Proposition 1.

- **Références:**

- <https://ferdi.fr/publications/fonds-climatiques-l-heure-du-grand-menage-a-sonne>
- <https://ferdi.fr/publications/opinion-the-world-bank-should-become-the-imf-of-climate>

### **Proposition 3**

- **Objectif:**

Assurer la cohérence des différentes sources de financement externe avec les stratégies nationales de développement et les enjeux mondiaux.

- **Modus operandi:**

(i) Mettre en œuvre des plateformes nationales qui coordonnent les contributions et favorisent la convergence autour de standards fondamentaux, comme l'encourage le G20, en veillant à ce qu'elles impliquent toutes les parties prenantes sous la direction des gouvernements locaux ;

(ii) Et les transformer en plateformes régionales lorsque les enjeux des politiques développées dépassent les frontières nationales.

- **Référence:**

- <https://ferdi.fr/publications/diversification-et-fragmentation-du-financement-public-du-developpement-rendre-moins-opaque-et-rationaliser-la-structure-eclatee-des-financements-du-developpement>

## ► Mobiliser des ressources réellement supplémentaires

### Proposition 4

#### • Objectif:

Accroître le financement privé du développement et concevoir les interventions publiques de manière à attirer le secteur privé.

#### • Modus operandi:

Réformer le Groupe de la Banque mondiale pour qu'il soit le moteur d'une modification du système de fonctionnement traditionnel des BMD et des IFD. Approfondir la coopération entre IBRD, IDA, SFI et MIGA. En particulier:

(i) Sur la base des diagnostics et des stratégies du secteur privé dans les pays, travailler proactivement « en amont » pour concevoir et développer des projets finançables par le secteur privé, en particulier dans les pays les plus pauvres;

(ii) Améliorer la coordination entre les discussions politiques, la création de marchés potentiels et les investissements;

(iii) Approfondir et étendre les travaux sur le développement des marchés financiers locaux;

(iv) Rechercher systématiquement des solutions et des investissements privés pour les projets générateurs de revenus en suivant une « approche en cascade », c'est-à-dire le long d'un éventail de solutions allant des investissements purement privés jusqu'aux investissements purement publics;

(v) Généraliser et coordonner l'offre de garanties aux investisseurs privés;

(vi) Et établir un indicateur de performance commun à l'ensemble du groupe et relatif à la mobilisation des capitaux privés.

#### • Référence:

- <https://ferdi.fr/publications/mustering-the-private-sector-for-development-and-climate-in-the-global-south-is-it-realistic>

### Proposition 5

#### • Objectif:

Utiliser la taxation internationale du carbone pour obtenir un double dividende climatique et de développement.

#### • Modus operandi:

(i) Lever l'exonération fiscale sur le kérosène utilisé par l'aviation civile pour les vols internationaux et utiliser les recettes pour le fonds « pertes et dommages » résultant des négociations de la COP 27;

(ii) Une telle taxe sur l'aviation devrait être calibrée de manière à harmoniser la tarification du carbone entre les différents types de carburant et pourrait être étendue au transport maritime international dans un deuxième temps.

**• Référence :**

- <https://ferdi.fr/publications/la-taxation-des-carburants-de-l-aviation-civile-comme-source-de-financement-a-destination-des-pays-vulnerables>

**Proposition 6****• Objectif :**

Concevoir des stratégies de gestion budgétaire pour faire face au changement climatique tout en évitant le surendettement.

**• Modus operandi :**

(i) Trouver les moyens de mieux prendre en compte le moyen et le long terme pour évaluer la viabilité de la dette des pays vulnérables et en particulier dans la caractérisation des contraintes de financement, des risques et des éventuels retours sur investissement attendus du changement climatique ;

(ii) Promouvoir une utilisation généralisée des instruments de dette contingente en cas de catastrophes naturelles afin de fournir un soutien rapide et automatique aux pays vulnérables ;

(iii) Garantir l'accès à des ressources concessionnelles exceptionnelles pour les pays confrontés à des chocs exogènes importants liés au climat, ainsi qu'une coordination efficace des créanciers privés et publics afin d'alléger la dette et d'éviter les crises de la dette ;

(iv) Développer de nouveaux canaux concessionnels pour financer les politiques d'atténuation dans les pays à faible revenu sans puiser dans les ressources concessionnelles existantes.

**• Référence :**

- <https://ferdi.fr/publications/soutenabilite-de-la-dette-et-changement-climatique>

**▶ Affecter les fonds là où ils sont le plus nécessaires****Proposition 7****• Objectif :**

Faire en sorte que les fonds de développement concessionnels soient alloués en priorité aux pays pauvres et vulnérables.

**• Modus operandi :**

(i) Accepter de prendre en compte la vulnérabilité dans les règles d'allocation des ressources concessionnelles entre pays (et pas seulement dans les règles d'éligibilité à ces ressources) ;

(ii) Inviter les institutions financières multilatérales à utiliser un indice de vulnérabilité reflétant les différentes formes de vulnérabilité structurelle dans leurs formules d'allocation, plutôt que de créer une nouvelle catégorie de pays ;

(iii) Rendre compte et évaluer l'orientation réelle des flux concessionnels de chaque donateur en fonction de la pauvreté et de la vulnérabilité des bénéficiaires finaux, par le biais du système décrit dans la Proposition 1.

• **Références :**

- <https://ferdi.fr/publications/financer-des-politiques-mondiales-mais-pour-qui-prendre-en-compte-la-vulnerabilite-des-pays>
- <https://ferdi.fr/publications/pourquoi-il-n-est-pas-opportun-de-creeer-une-categorie-generale-de-pays-vulnerables>
- <https://ferdi.fr/publications/prendre-en-compte-la-vulnerabilite-dans-la-repartition-mondiale-des-financements-concessionnels>
- <https://ferdi.fr/publications/Les-défis-de-la-réallocation-des-DTS-en-faveur-des-pays-vulnérables>,

**Proposition 8**

• **Objectif :**

Dégager un consensus en faveur d'un soutien prioritaire à l'émergence durable d'entrepreneurs dans les pays pauvres et fragiles.

• **Modus operandi :**

- (i) Aider les petites et moyennes entreprises sur la voie de la croissance en finançant une série d'outils dans les pays cibles, notamment des incubateurs et des accélérateurs d'entreprises, des programmes de préinvestissement et des instruments financiers durables qui couvrent les besoins en fonds propres des petites entreprises ;
- (ii) Réformer les pratiques des IFD en inscrivant cet agenda dans leur mission et en modifiant leur modèle économique afin qu'il prenne en compte les impacts extra-financiers des PME ;
- (iii) Obtenir un engagement global d'une coalition d'acteurs majeurs pour soutenir cette politique en accordant annuellement 400 millions USD sur dix ans à l'Afrique pour la mettre en œuvre ; créer un fonds coté de fonds promus par les plus grands donateurs pour attirer d'importants flux privés dans cette politique ; réformer le guichet du secteur privé (PSW) de la Banque mondiale et les fonds mixtes de l'UE pour permettre un meilleur accès et une meilleure performance.

• **Référence :**

- <https://ferdi.fr/publications/des-millions-pour-des-milliards-acceler-l-emergence-entrepreneuriale-africaine-pour-une-croissance-acceleree-durable-et-riche-en-emplois>

### Proposition 9

• **Objectif:**

Résorber le sous-investissement dans l'agriculture des pays pauvres et vulnérables.

• **Modus operandi:**

(i) Améliorer la gestion des droits de propriété foncière;

(ii) Soutenir les investissements dans la R&D locale, les technologies résilientes adaptées aux contextes locaux, les outils innovants de gestion des risques (assurance indiciaire, lignes de crédit indexées), l'expansion de l'irrigation et d'autres formes de contrôle de l'eau; construire des chaînes de valeur inclusives;

(iii) Notamment par la mise en place d'un dispositif susceptible d'allouer des subventions publiques aux investissements privés dans les chaînes de valeur agricoles sur la base de leur impact et des risques qu'ils présentent.

• **Référence:**

- <https://ferdi.fr/publications/sept-propositions-pour-soutenir-et-financer-le-secteur-agricole-en-afrique-subsaharienne-dans-le-contexte-du-changement-climatique>

### Proposition 10

• **Objectif:**

Renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire en améliorant l'appropriation par les pays

• **Modus operandi:**

(i) Demander aux pays de clarifier la cohérence entre les objectifs de leur stratégie de développement et leurs réformes politiques spécifiques ainsi que les investissements nécessaires, notamment en comparant systématiquement les examens des dépenses publiques et les évaluations de la pauvreté (cartographie sectorielle et géographique);

(ii) promouvoir un meilleur acheminement des fonds d'origine étrangère par le biais du système budgétaire national et éviter la multiplication des agences externes spécialisées;

(iii) promouvoir autant que possible un soutien basé sur les résultats, y compris pour le soutien à l'atténuation.

• **Référence:**

- <https://ferdi.fr/publications/l-efficacite-du-financement-du-developpement-le-point-de-vue-du-praticien>

## ▶ Références

- **Arezki R., Le Houérou P.** (2022) « Opinion : the World Bank should become the 'IMF of climate' », Devex News.
- **Cabrillac B., Fabre C., Jacolin L.** (2023) « Soutenabilité de la dette et changement climatique », *Ferdi Note brève* B249.
- **Cabrillac B., Guillaumont Jeanneney S.** (2022) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », *Ferdi Document de travail* P298.
- **Dama A., Dequiedt V., De Ubéda A.-A., Rota-Graziosi G.** (2023) « La taxation des carburants de l'aviation civile comme source de financement à destination des pays vulnérables », *Ferdi Document de travail* P318.
- **De Janvry A., Sadoulet E.** (2023) « Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique », *Ferdi Document de travail* P324.
- **Guillaumont P.** (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays », *Ferdi Document de travail* P319.
- **Guillaumont P.** (2023) « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », *Ferdi Note brève* B246.
- **Guillaumont P.** (2023) « Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables », *Ferdi Note brève* B247.
- **Guillaumont Jeanneney S.** (2023) « Juger de l'efficacité des financements en fonction de leurs finalités : quatre arbitrages de la coopération internationale pour le développement », *Ferdi Document de travail* P327, mai.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2024) « Deux sillons ensablés de "l'efficacité de l'aide" », *Ferdi Note brève* B260, janvier.
- **Guillaumont P. et Guillaumont Jeanneney S.** (2024) « Évaluer la "selectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », *Ferdi Note brève* B261, janvier.
- **Lafourcade O.** (2023) « L'efficacité du financement du développement : le point de vue du praticien », *Ferdi Note brève* B248.
- **Le Houérou P., Lankes H. P.** (2023) « Mobiliser le secteur privé en faveur du développement et du climat dans les pays en développement. Un projet réaliste ? », *Ferdi Document de travail* P323.
- **Le Houérou P.** (2023) « Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné », *Ferdi Document de travail* P320.
- **Le Roy A., Severino J.-M.** (2023) « Diversification et fragmentation du financement public du développement. Rendre moins opaque et rationaliser la structure éclatée des financements du développement », *Ferdi Document de travail* P321.

- **Severino J.-M.** (2023) « Des millions pour des milliards : accélérer l'émergence entrepreneuriale africaine pour une croissance accélérée, durable et riche en emplois », Ferdi *Document de travail* P325.
- **Severino J.-M., Guillaumont-Jeanneney S.** (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi *Document de travail* P317.

# Partie 1

## Organiser le nouveau pacte pour le financement

### Proposition 1

*Renforcer la transparence de l'architecture du financement du développement international, reconnaître ses objectifs multiples, identifier les chevauchements et informer sur l'éviction possible du développement des pays pauvres par la protection des biens publics mondiaux.*

## Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ?\*

Jean-Michel SEVERINO, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

### ► Introduction : nuit et chaos dans l'appréhension des politiques mondiales

De plus en plus peuplée, notre planète fait face à la multiplication des défis communs, économiques, écologiques et sécuritaires. Les coups récents portés à la mondialisation n'éliminent aucun d'entre eux.

Ces causes planétaires communes sont à la fois nombreuses, évolutives et demandent du financement. Or, en ce début de la troisième décennie du siècle, le paysage institutionnel de leur financement international apparaît morcelé et incohérent. Il est le produit de l'obsolescence institutionnelle du système hérité de la Seconde Guerre mondiale, accéléré par la multiplication désordonnée d'initiatives gouvernementales ou individuelles, répondant parfois à des urgences opérationnelles, parfois à des compromis politiques locaux ou parfois à des mouvements d'ego. L'absence de réforme d'ensemble et de rationalisation entraîne une action publique désordonnée.

\* Résumé du document de travail : Severino J.-M., Guillaumont Jeanneney S. (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi Document de travail P317, mars.

Elle a de profondes conséquences sur l'efficacité des politiques : contradictions opérationnelles, surcoûts, concurrence délétère entre institutions, le tout créant une atmosphère de suspicion et de faible crédibilité.

On ne saurait rêver d'une puissance fédératrice mondiale qui donnerait sens à l'action collective. Le monde bi ou unipolaire de la scène internationale de l'après-guerre est désormais considérablement plus éclaté, malgré l'émergence chinoise.

Il est donc temps de faire franchir à la réflexion collective sur l'organisation de la gouvernance mondiale une nouvelle étape. Elle doit prendre acte de la considérable diversification des thèmes d'intérêt mondiaux, mais aussi s'affranchir des contraintes résultant de la division politique, pour construire sur ce qui rassemble. À partir des observations entamées au tournant du siècle sur l'aide au développement comme sur l'expérience de maintenant vingt années de négociations internationales relatives au climat, à la biodiversité, à la santé, mais également au commerce ou à la dette, il devient nécessaire de tracer une vision claire des buts que poursuit notre communauté internationale, par ailleurs si fragmentée.

Cet article a pour objet d'apporter une contribution à cette réflexion. Il prend acte de l'obsolescence de la métrique de l'aide publique au développement qui a constitué, depuis les années 1960, le seul thermomètre de l'action publique internationale, pour proposer une nouvelle structuration de la mesure des flux publics internationaux. Cette structuration rénovée permettrait de mieux identifier, quantifier puis évaluer l'impact de ces derniers.

Nous partons du constat que les flux financiers publics internationaux visent désormais un triple objectif : soutenir la convergence des revenus entre les pays en développement et les pays industrialisés ; assurer un socle de solidarité mondial ; lutter contre les maux publics globaux. Ceci nous conduit à présenter une esquisse de ce que pourrait être un recensement de ces flux financiers, selon une nouvelle nomenclature qui serait collectivement acceptée par les bailleurs et les destinataires des flux et qui tiendrait compte des interdépendances et des chevauchements entre ces objectifs. Nous confronterons, en conclusion, ce nouvel instrument à la capacité mondiale de financement disponible pour suggérer que notre planète ne connaît pas de problème de capacité de financement des politiques mondiales.

## ► Dépasser l'aide sans l'oublier : reconnaître la caducité de la mesure des politiques publiques mondiales

L'aide publique au développement (APD) consiste en ce que des États, sur les ressources de leurs contribuables, assistent financièrement d'autres États indépendants

moins riches, grâce à des dons, des prêts et des transferts de capacité. Elle apparaît véritablement après la Seconde Guerre mondiale, puis s'est développée avec le grand mouvement de décolonisation dans les années 1950 et 1960. Elle n'a cessé d'évoluer, tant dans ses motivations que dans son ampleur et ses modalités.

Cette politique publique a des caractéristiques remarquables. Elle est dotée d'une gouvernance, située à l'OCDE, dans les Nations unies et dans les institutions de Bretton-Woods. Elle est dotée d'un instrument de mesure consensuel, comme d'un mécanisme d'échange, d'évaluation et d'apprentissage permanent coadministré par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et sa division administrative. Elle a des objectifs partagés communs, qualitatifs (les ODD) et quantitatifs (les 0,7 % du PIB).

Il n'est donc pas étonnant que cette construction stratégique, institutionnelle et statistique ait été le lieu d'hébergement de pratiques et de mesures de flux étrangers à ses préoccupations d'origine : les gouvernements membres de l'OCDE déclarent comme APD des transferts qui ne correspondent pas strictement à des objectifs de lutte contre la pauvreté internationale. Ainsi, un nombre croissant de dépenses de diverses natures peut être déclaré, comme en matière de sécurité, par exemple. Par ailleurs, l'instrument de mesure devient de plus en plus obsolète : une partie significative des flux internationaux publics échappent à la mesure de l'APD et les flux publics d'aide au développement dépassent le montant de l'APD telle que définie statistiquement par le CAD de l'OCDE. En effet, de nombreux États et organismes publics qui financent des pays en développement n'ont pas rejoint le CAD. Certains prêts publics, bien qu'accordés à des conditions financières inférieures au taux auquel le pays en développement pourrait emprunter sur les marchés, ne répondent pas aux critères d'élément-don du CAD. Enfin, l'aide publique au développement ne constitue désormais qu'une petite partie (décroissante) des flux financiers publics à destination des pays en développement.

Il en résulte donc que le seul thermomètre permettant le recensement et le suivi des flux publics internationaux est périmé. Il demeure toutefois sans concurrence. Dans ce contexte, il est impossible de comprendre et encore moins d'évaluer la performance de l'architecture internationale des flux publics, en profonde mutation. Renverser cette situation implique de dépasser le cadre de l'APD historique, sans l'oublier, et de positionner un nouveau processus de mesure à l'échelle de l'ensemble de la politique internationale de financement des interdépendances entre pays riches et pauvres.

Il serait d'ailleurs bon que la réflexion sur l'apport historique de l'APD et son dépassement ne concerne pas le seul domaine de la mesure qui fait l'objet du présent article, mais porte sur l'ensemble des pratiques de transfert international. De nombreuses nouvelles institutions naissent des préoccupations communes en matière de santé et environnement. Elles empruntent pour l'essentiel leurs processus et pratiques à

l'APD, sans toujours s'interroger sur la pertinence de cette continuité. En effet l'APD, par ailleurs une des politiques publiques les plus évaluées de l'histoire, fait objet de contestations. Elles proviennent en premier lieu des pays en développement, qui dénoncent à la fois (de manière en partie contradictoire) son insuffisance, son caractère aliénant et sa mauvaise qualité, à commencer par sa dénomination, jugée coloniale. Sont aussi dénoncées la dictature des bailleurs, l'absence d'écoute et de responsabilisation des receveurs, les coûts administratifs et les contradictions de substance, comme les effets de mode indifférents à la réalité. Mais les pays industrialisés sont également insatisfaits : ils critiquent notamment la corruption et la mauvaise gestion dans les gouvernements bénéficiaires. Ils contestent aussi la charge du fardeau de cette politique, et souhaitent faire basculer certains pays, et en premier lieu la Chine, parmi les contributeurs et non plus les bénéficiaires. Tout ceci mérite d'être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des nouvelles politiques mondiales de solidarité.

## ► Mieux que l'aide : de la jungle au jardin à la française

Le paysage financier d'aujourd'hui est devenu une jungle. La tentation est donc grande de dessiner un nouveau jardin à la française. Cédons à cette tentation au moins un moment pour proposer une réorganisation de ce paysage.

22

La nouvelle vision que nous proposons reposerait sur la reconnaissance d'une pluralité d'objectifs internationaux des flux entre pays développés et en développement, aujourd'hui en pratique illisible dans les chiffres. Nous avons présenté dans l'introduction les trois finalités des financements publics internationaux qui nous semblent désormais partagées et largement consensuelles. En conséquence, nous suggérons que chaque pays déclare désormais selon un système aussi normé que celui de l'APD actuelle :

- Sa contribution financière à la convergence internationale des revenus : le financement international du développement (FID)
- Sa contribution financière à la solidarité internationale (FIS) : il s'agirait des actions permettant au sens strict une réduction de la pauvreté, les interventions post-conflit et la reconstruction, comme la gestion humanitaire des crises (politiques ou naturelles).
- Sa contribution financière aux biens publics mondiaux (FBP) : le financement international des biens collectifs, avec les sous-catégories : stabilité financière, adaptation au changement climatique, atténuation du réchauffement climatique ou transition carbone, biodiversité, santé, alimentation, recherche... la liste étant non exhaustive et évolutive.

Comme on le voit, le but principal de ce recensement des flux financiers selon une nouvelle nomenclature consensuelle consiste à prendre acte des changements

structurels intervenus dans l'action collective internationale et à permettre d'éclairer l'arbitrage entre les différentes finalités de la politique internationale. Les dernières venues n'éliminent en effet pas la nécessité des plus anciennes. Si la recherche d'une convergence des revenus, qui est assurément LA mission historique de la vieille « aide au développement », tend à disparaître des objectifs formels des flux publics internationaux, elle continue de se justifier. D'une part, elle relève de raisons éthiques ou d'une conception moderne de la justice fondée sur la promotion de l'égalité des chances internationales face aux handicaps structurels que subissent certains pays. D'autre part, elle répond à une exigence politique car les inégalités internationales sont un facteur d'instabilité politique internationale et représentent un risque de procès en légitimité de la société mondiale – d'autant plus que les pays d'Asie du Sud et d'Afrique constituent une masse démographique de plus en plus importante. Comme ces inégalités constituent une raison essentielle des transferts financiers entre pays, les réduire est enfin, aussi, une manière de diminuer les besoins de transfert mondiaux relatifs aux biens publics globaux.

Dans le paysage que nous venons de tracer, contributeurs et bénéficiaires pourraient être différents pour chaque finalité ou sous-finalité définie. Ainsi, la fameuse liste annexe du CAD, définissant bénéficiaires et contributeurs de l'aide, disparaîtrait ou ne serait plus valide que pour le FID, moyennant des corrections pour prendre en compte les transformations des richesses relatives des pays. La justification de la disparition de cette liste annexe du CAD pour les financements des biens publics tient à ce que la différenciation entre bénéficiaires et contributeurs aux transferts internationaux n'est plus, a priori, entre pays riches et pauvres, mais entre pays bénéficiaires ou victimes d'une externalité reconnue (par exemple, les émissions de carbone ou une pandémie). Chaque catégorie de finalités pourrait donc avoir une série propre de contributeurs et bénéficiaires et reposer sur des critères différents d'allocation. Les montants seraient alloués de manière discrétionnaire (comme dans l'ancienne APD) ou seraient fixés par les traités internationaux (comme pour le climat), suivant des clés d'allocation spécifiques à chaque sujet. Les objectifs substantiels seraient également différents, et pourraient aller depuis des considérations de revenu (FID) à des considérations de résultats communs (30% des surfaces protégées pour la biodiversité, par exemple).

La gouvernance de ces politiques mondiales devrait reposer sur de nouveaux mécanismes. Les Nations unies, les institutions de Bretton-Woods ou les différentes conventions des parties des traités internationaux deviendraient (ou resteraient) les lieux principaux de détermination des objectifs de substance et de financement. Mais il est nécessaire de disposer d'un lieu central de mesure, d'évaluation et de débat sur les pratiques organisationnelles. Nous proposons qu'une nouvelle instance constituée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, élargi à la Chine et à tous les pays contributeurs, ait la charge de gérer ce système. Il nouerait une collaboration institutionnelle avec les secrétariats des Conventions climat et biodiversité,

avec l'OMS et avec la FAO, etc. pour établir les critères relatifs à ces déclarations, qui devraient être validés après consultation des pays bénéficiaires. En effet, le CAD de l'OCDE, avec toutes ses importantes limites politiques, institutionnelles et administratives demeure le lieu le plus structuré et compétent dans le monde pour mener à bien une telle tâche. Les pays bénéficiaires seraient bien entendus associés à cette gouvernance, dont la transparence doit être une caractéristique essentielle, mais qui doit cependant être gérée en premier lieu par les contributeurs dans la mesure où il s'agit d'appréhender leurs apports.

Comme c'est le cas actuellement, cette instance de gouvernance diligenterait des audits par les pairs, débattus paritairement, et qui auraient comme double objectif l'intégrité des déclarations et l'évaluation du système. Ces audits associeraient, contrairement à ce qui est le cas actuellement, les pays bénéficiaires, qui seraient non seulement consultés mais feraient partie des « examinateurs ». L'instance de gouvernance organiserait également des débats et des processus d'apprentissage sur les normes et pratiques de la politique internationale

Un mérite de la nouvelle classification des missions que nous proposons serait de permettre une réflexion sur les impacts recherchés. Les différents objectifs de développement durable (ODD) pourraient être répartis entre les trois catégories de finalités. De nouveaux objectifs pourraient être identifiés, relatifs à des sujets actuellement non couverts. Des objectifs géographiques pourraient aussi être imaginés, pour le climat par exemple. Les allocations financières aux PMA pourraient prendre place à la fois dans le FIS et le FID. En bref, l'entreprise démarrée au sein de l'OCDE à la fin des années 1990, d'identification de la performance de ce qu'était alors l'APD, pourrait connaître une nouvelle étape, en clarifiant les résultats attendus grâce aux financements levés.

En effet, l'absence de clarification entre ce qui relève du financement de la convergence (FID) ou du financement de la redistribution (FIS) a obscurci profondément l'évaluation de la politique publique. Ce flou autorise des glissements entre ces deux objectifs : il arrive que l'irruption de motifs humanitaires ponctuels grève les budgets consacrés aux objectifs économiques ou sociaux structurels. Le bien-fondé d'objectifs conjoncturels (par exemple, la reconstruction de pays) devrait être associé à la volonté de baisser leurs volumes de financement en dehors des périodes de gestion des sinistres, pratique actuellement impossible à légitimer. On pourrait, en revanche, attendre de ce système déclaratif une meilleure protection des politiques les plus structurelles.

Une autre amélioration que l'on pourrait attendre de la clarification que nous proposons porte sur l'arbitrage entre le soutien au développement (FID) et le financement des biens publics mondiaux (FBP). Ce problème affecte tous les sujets, à commencer par la santé, mais la question se pose de manière particulièrement aiguë

pour les « financements d'atténuation du réchauffement climatique », concurrents plus souvent que complémentaires des financements pour le développement et, dans une moindre mesure, sans doute pour les « financements biodiversité ». Les financements d'adaptation au changement climatique ne relèvent pas de la même justification que les financements d'atténuation ou de soutien au développement. De même, la logique d'un financement pour pertes et dommages, qui est un grand sujet d'actualité au sein de la convention climat, ne peut pas s'assimiler à celle d'un financement destiné à obtenir un résultat de croissance économique, même durable, dans un pays pauvre. On pourrait donc attendre de la clarification des allocations de financement de la communauté internationale à ces sujets la possibilité d'une meilleure évaluation tant des contributions que des impacts.

Un autre exemple de clarification, moins évoqué, peut être pris dans le sujet de la stabilité financière. Cette dernière est un bien commun : les crises se transmettent à l'ensemble de la planète, et nuisent à la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu. Cependant, les crises financières ont aussi justifié la mise en place de règles internationales de régulation des institutions financières, visant à corriger les défaillances des marchés financiers marqués par l'asymétrie des informations, source d'aléa moral, et par leur incapacité à prendre en compte les perspectives de long terme. Mais les pays les plus pauvres peinent à assumer la charge de ces régulations, ce qui implique des transferts visant à construire les capacités (assistance technique...); de plus la mise en place de certaines de ces régulations rigoureuses contraint le financement des économies les plus pauvres (ce qui est en particulier le résultat de la considérable élévation des exigences de conformité en matière de lutte contre la corruption, le terrorisme et les grands trafics). Ceci justifie aussi des compensations financières et des transferts de compétence en direction des pays les plus pauvres et les plus fragiles. Le recensement correct de ces flux permettrait de les différencier de ceux consacrés à la croissance économique et au développement.

Le nouveau système de recensement et de déclaration que nous proposons permettrait donc de différencier toutes ces problématiques, et d'assurer la mesure des financements comme la collection et l'analyse des pratiques qui y seraient consacrées.

## ► Du jardin à la française au jardin à l'anglaise ?

La rationalisation que nous appelons de nos vœux implique que les différents objectifs soient bien dissociables les uns des autres et que des arbitrages clairs puissent être opérés. Il est temps de constater que ce n'est pas le cas, ou pas autant que nous pourrions le souhaiter. De la revue des principaux arbitrages entre les finalités d'une politique publique mondiale, il résulte en effet qu'il est difficile de les poursuivre chacune rigoureusement.

Investir dans le domaine social sert la compétitivité et la croissance. Investir dans la croissance productive bénéficie aux secteurs sociaux. Mieux gérer le changement climatique sert la lutte contre la pauvreté. Lutter pour la préservation de la biodiversité aide à lutter contre le réchauffement climatique. S'adapter contribue à verdir l'économie. Il pourrait donc paraître vain de chercher à instaurer une catégorisation nette des objectifs pour mesurer les contributions au bien commun international.

Cependant, la nécessité d'afficher les finalités, les contributions qui y répondent et d'en suivre la réalisation est incontournable. Une voie pour concilier la mesure de ces contributions avec le chevauchement des objectifs pourrait donc consister en un système de notation selon lequel une contribution financière d'un pays pourrait être attribuée à un objectif principal, à un objectif secondaire et un objectif marginal. Ceci conduirait à mettre en place un système type « marqueurs de Rio », élargi à l'ensemble des sujets de croissance, d'aide sociale et de biens publics mondiaux.

Prenons le cas de la France qui, via l'Agence française de développement (AFD), financerait à hauteur de 20 millions d'euros un programme national d'aires protégées dans le Sahel. Ce programme comprendrait de la reforestation, de la conservation, et de l'activité économique au travers de tourisme vert local, d'agroforesterie raisonnée, ainsi que des services sociaux destinés aux populations locales de la zone concernée. La France pourrait déclarer ces 20 millions en objectif 1 (principal) comme aide à l'atténuation du réchauffement climatique ; en objectif 2 (secondaire), comme aide à la biodiversité ; et en objectif 3 (marginal), comme aide socio-économique. Des coefficients de pondération pourraient être ajoutés à ces déclarations.

Diverses autres solutions peuvent être apportées à cette logique de multiple déclaration. Chacune aura, comme toujours, ses avantages et ses faiblesses entre lesquels il faudra arbitrer. Il est évident qu'on ne pourra additionner, pour obtenir le total des contributions aux politiques publiques, que les contributions de rang 1. Mais la multi-déclaration donnera une image des redondances et des croisements de logique, source d'apprentissage sur les doubles ou triples bénéfiques, eux-mêmes encouragés par ce mécanisme. Ainsi, nous ne marcherons pas dans la jungle, mais dans ce fameux jardin anglais qui, pour être animé et varié, permettra à la vue de se porter sans entrave sur toutes ses dimensions.

Deux principaux écueils du système actuel pourraient être ainsi évités : une vision excessivement compassionnelle des besoins des pays à faible revenu aux dépens de l'exigence de rattrapage de leurs économies ; face à l'urgence climatique, une priorité donnée aux projets d'atténuation du réchauffement climatique aux dépens de ceux spécifiquement destinés à l'adaptation des pays à faible revenu ou tout simplement à leur développement.

Les allées du système déclaratif rénové que nous proposons seraient donc moins droites que l'on pourrait souhaiter : il se transformerait davantage en jardin à l'anglaise qu'à la française. Mais l'inclusivité et la sincérité de la captation et l'évaluation des flux y gagnerait.

## ► Conclusion

Les sujets que nous venons d'évoquer sont à la fois amples et complexes. Ils peuvent être à l'origine de transferts financiers qui paraissent potentiellement massifs. Les pays riches pourraient s'inquiéter qu'il en résulte une charge financière croissante et insupportable pour leurs contribuables, et il est par ailleurs indispensable de s'interroger sur la pertinence des organisations en charge de mettre en œuvre ces politiques.

Sur le plan financier, notre message est que les craintes doivent être modérées.

Face à une augmentation importante en valeur absolue des financements potentiels, la charge des politiques mondiales dépendra, certes, en premier lieu, de la croissance du PIB des pays industrialisés. Ainsi, les 211 milliards de dollars de l'aide publique au développement actuelle, montant d'ailleurs fort artificiel et représentant un coût budgétaire effectif bien moindre, s'élèvent seulement à environ 0,37 % du PIB de l'ensemble des pays contributeurs du CAD, catégorie qui devrait être significativement élargie. Cette contribution est naturellement croissante à effort échangé. Ainsi, la seule croissance du PIB de ces pays, à hauteur de 10 % sur cinq ans, représenterait, à fardeau inchangé en termes relatifs pour les contribuables, de l'ordre de 21 milliards de dollars de ressources nouvelles pour les politiques mondiales. Un alignement général sur le niveau de contribution de la France, à environ 0,56 % d'un PIB 2030 projeté, représenterait un passage à environ 351 milliards de dollars, en pratique presque imperceptible pour la plupart des contribuables de l'OCDE, et tout à fait supportable, si l'on prend pour exemple non seulement la France, mais tous les pays qui atteignent ou dépassent d'ores et déjà ce ratio.

Ces chiffres n'incluent par ailleurs pas la Chine. Si cette dernière contribuait à la hauteur des pays de l'OCDE en croissant au même rythme que ceux-ci, cela rajouterait 72 milliards de dollars aux contributions actuelles. Si sa contribution était à la hauteur de celle de la France, nous atteindrions environ 109 milliards de dollars. De tels montants ne sont pas inatteignables pour la Chine. Au total, un niveau « acceptable » et relativement aisé à obtenir de transferts publics mondiaux pourrait s'établir d'ici à une dizaine d'années à environ 460 milliards de dollars, contre 211 actuels : on voit qu'il n'est pas très difficile de financer les fameux 100 milliards additionnels sur le climat et ou sur la biodiversité. La question principale est donc

celle de la légitimité, de la justice dans leur répartition, et de la performance des financements plus que celle de leur levée. Ceci devrait tempérer la course aux « financements innovants », bien que ces derniers soient légitimes, s'ils sont fondés sur un scepticisme face à la capacité de la levée des financements additionnels par des contributions « classiques ». La question de la volonté politique est incontournable.

Sur le plan organisationnel, il nous semble que nous faisons face à des difficultés en fait plus importantes.

Si l'on s'inscrit dans la ligne des réflexions ci-dessus et s'il apparaît que les recouvrements entre les différentes catégories de sujets des politiques publiques mondiales sont légion, alors, l'organisation de l'action collective mondiale au travers d'organisations spécialisées est un problème ; pour ces dernières la poursuite de bénéfices multiples est plus difficile que pour des organisations généralistes. Celles-ci, ayant une logique principalement géographique, sont naturellement portées à revendiquer des contributions à double, triple ou quadruple bénéfice.

Dans cette perspective, les agences de coopération bilatérales, les agences généralistes des Nations unies comme le PNUD, et les banques de développement nationales, par leur nature même, ont un avantage comparatif et peuvent revendiquer de gérer les problèmes posés par la focalisation des agences internationales à but spécialisé sur certains types d'objectifs.

**28**

Les banques régionales de développement et la Banque mondiale sont dans la même situation. À cet égard, transformer la Banque mondiale en banque du climat ne serait concevable que si l'on considère clairement qu'elle n'est pas que la banque du climat, mais aussi la banque de la biodiversité, de la croissance, de la santé, etc. Bref, qu'elle demeure au fond ce qu'elle est depuis sa naissance : une institution financière de développement soutenant simultanément les politiques nationales des pays en développement et les politiques mondiales. Ce point devrait être clarifié : lui confier officiellement la mission d'appuyer toutes les politiques mondiales (à côté des autres organisations responsables) en mettant en œuvre les conventions internationales des parties relevant des traités signés, ce qui n'est pas le cas actuellement, donnerait à l'institution une nouvelle légitimité.

Mais il est également clair que les organisations thématiques et spécialisées sont porteuses d'une légitimité politique et technique incontestable. Elles répondent aussi à des mandats précis qui donnent l'illusion à leurs financeurs de traiter un sujet particulier avec des résultats clairs et clairement évaluable à la clé. Elles peuvent plus facilement donner lieu à des initiatives ponctuelles et limitées. Leur taille permet de créer des coalitions publiques ou publiques-privées pragmatiques. Leur performance opérationnelle peut être parfois élevée. Ces organisations thématiques ne vont donc sans doute ni disparaître ni cesser de proliférer.

La juxtaposition de ces deux catégories d'institutions, généralistes et thématiques, si elle ne va pas empêcher la tâche indispensable du bon recensement des flux publics, préalable à la possibilité même de l'évaluation des politiques, va donc continuer à affecter non seulement la performance des politiques publiques, mais, dans certains cas, interdire même la possibilité de les évaluer.

Comme on le voit, les questions relatives aux finalités et à l'organisation du système international ne sont pas déconnectées : l'une interfère avec l'autre. Toutefois, ces considérations n'épuisent à l'évidence pas le débat sur l'organisation du paysage institutionnel mondial. De nombreuses autres considérations, relatives par exemple aux questions de légitimité, de compétence technique, de capacité de mobilisation politique et financière, mais aussi de vision des mérites et des limites de la compétition institutionnelle entre acteurs publics, rentrent en compte pour imaginer ce qu'est la construction publique mondiale optimale.

Classifier, mesurer et évaluer est la base pour la longue route de la structuration des politiques mondiales du <sup>xxi</sup> siècle, mais ce n'en est donc évidemment pas la fin...



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

Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

## ► Introduction

La coopération internationale pour le développement a évolué au-delà de l'aide publique au développement (APD), incluant un éventail plus large de financements publics et d'objectifs. Ses finalités se répartissent en trois catégories principales : fournir un minimum de services sociaux nécessaires aux besoins de chacun, conformément aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de 2000 ; encourager la convergence économique entre pays, de sorte notamment à corriger les handicaps de développement ; et enfin, promouvoir les biens publics mondiaux, soulignés par les objectifs de développement durable (ODD) de 2015, englobant des enjeux tels que le climat, la biodiversité, la santé, la stabilité financière et la paix. Ces biens, par nature non exclusifs et non concurrentiels, bénéficient à tous sans préjudice. C'est en fonction de l'ensemble de ces finalités qu'il convient d'évaluer l'efficacité de la coopération internationale<sup>1</sup>.

Dans la poursuite de leurs objectifs, les bailleurs sont confrontés à quatre dilemmes : i. l'arbitrage entre croissance économique des pays à faible revenu et bien-être immédiat des populations ; ii. l'arbitrage entre objectifs de développement et promotion des biens publics mondiaux ; iii. l'équilibre entre actions préventives et curatives ; et iv. l'équilibre entre les intérêts des pays donateurs et ceux des pays

\* Résumé du document de travail : Guillaumont Jeanneney S. (2023) « Juger de l'efficacité des financements en fonction de leurs finalités : quatre arbitrages de la coopération internationale pour le développement », Ferdi *Document de travail* P327, mai.

1. Ce texte reprend en les complétant certains développements de 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.

bénéficiaires. L'efficacité de la finance mondiale pour le développement doit être évaluée à l'aune de ces dilemmes.

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

Les inégalités de revenu entre pays développés et en développement restent significatives malgré une légère réduction depuis 2005 du rapport du PIB par tête des pays les plus pauvres à celui des pays les plus riches. Cette disparité persistante s'accompagne d'une tendance de la communauté internationale à privilégier l'aide dans les secteurs sociaux plutôt que dans les secteurs productifs. Entre 2000 et 2020, la part de l'aide au développement allouée aux secteurs productifs est restée relativement faible, tandis que l'assistance dans les domaines sociaux et les aides d'urgence a augmenté, particulièrement dans les pays à faible revenu<sup>2</sup>.

Cette orientation a été influencée par l'adoption des OMD en 2000, qui ont mis l'accent sur la satisfaction des besoins vitaux fondamentaux et ont justifié le soutien, sur le long terme, de l'éducation et de la santé. 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 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.

Sans intervention vigoureuse de la communauté internationale en faveur de la croissance, 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. Certes, le modèle asiatique de croissance tirée par les exportations manufacturières n'est pas reproductible en Afrique, en raison de la relocalisation des activités industrielles et agricoles dans les pays de l'OCDE, liée notamment aux contraintes environnementales. Mais l'Afrique présente des opportunités de développement basées sur la croissance des marchés intérieurs, l'exploitation des ressources vertes, et les avancées en digitalisation.

2. Cf. World Bank Group. Development Finance (2021) *A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture*, p.13.

Le soutien au secteur productif se heurte à un chaînon manquant dans le financement des petites et moyennes entreprises (PME), entre le micro crédit destiné à des ménages ou de toutes petites entreprises et le financement des banques locales ou des organisations internationales<sup>3</sup>. Les institutions financières publiques, souvent guidées par des critères de rendement financier plutôt que par l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux, tendent à négliger les PME. De plus, les coûts de transaction élevés et le manque de personnel qualifié pour évaluer les projets sur le terrain limitent leur capacité à soutenir les entreprises naissantes dans les pays pauvres. L'absence de culture du risque chez les Institutions financières de développement les conduit à privilégier les pays à revenu intermédiaire, au détriment des pays à faible revenu, ce qui n'est pas optimal car, ainsi, 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.

### ► 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. D'une part, il existe un flou sur le périmètre même des biens publics mondiaux comme sur la mesure des flux qui leur sont dédiés. D'autre part, il existe tantôt une complémentarité tantôt une concurrence entre les deux objectifs, qui diffèrent selon la nature des biens publics.

Ainsi, 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. Le développement des pays pauvres comporte donc des externalités positives en matière des biens publics que constituent la santé et la sécurité mondiales. Inversement, le financement des biens publics mondiaux dans les économies de faible revenu participe à leur croissance. Comme les pays pauvres seront sans doute les plus affectés par la hausse des températures, la lutte contre le réchauffement leur est bénéfique à long terme. Il n'en existe pas moins un arbitrage à court terme entre l'objectif de préservation des biens publics mondiaux et celui de développement (ou de convergence) – arbitrage qui diffère selon le type de biens publics.

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

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

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 développement. L'abandon du principe d'additionalité apparaît clairement dans la comptabilisation des fonds climat par l'OCDE<sup>4</sup>. Celle-ci se réfère à la mesure dans laquelle les fonds publics à destination des pays en développement comportent une finalité climatique plus ou moins prononcée, mais ne dit pas si la prise en compte de l'objectif climat s'est accompagnée d'une augmentation des flux financiers publics, autrement dit si les fonds climat ne se sont pas en partie substitués à l'aide au développement.

À l'intérieur des financements pour le climat, l'arbitrage entre crédits pour l'atténuation et crédits pour l'adaptation est aussi critique. On est loin des 50 % en faveur de l'adaptation, prévus par la même Conférence. La prédominance des investissements d'atténuation s'explique 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. La création d'un nouveau fonds pour la compensation des pertes et dommages liés au changement climatique en faveur des pays les plus vulnérables, acté en 2022 à la Conférence des Parties à Sharm El-Sheikh, n'est sans doute pas la meilleure réponse, même si elle a le mérite de reconnaître que les pays industrialisés sont historiquement les principaux responsables du réchauffement climatique, ce qui constitue l'affirmation d'un principe essentiel de justice internationale. Tout miser sur la compensation crée un aléa moral qui risque d'affecter la prévention des risques par des mesures d'adaptation.

La protection de la biodiversité ou l'éradication des pandémies pose le même problème d'arbitrage avec les projets de développement. En revanche, l'arbitrage entre les objectifs de stabilité financière et le développement des économies est moins problématique. Comme les crises financières dans les pays en développement risquent de se transmettre aux autres pays, la stabilité financière des pays en développement est un bien public mondial, mais, en même temps, une condition de leur croissance. La responsabilité en est dévolue au FMI, dont les interventions sont de plus en plus flexibles et mieux calibrées aux besoins des pays à faible revenu, même si ce soutien souffre encore de lacunes qui méritent une réflexion de la communauté des bailleurs.

Enfin, l'un des arbitrages les plus difficiles se trouve entre les objectifs de sécurité et de développement. 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

4. Qui a pour objet explicite de voir quel est l'écart à la cible de 100 milliards de dollars. Cf. OCDE (2022) *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2020. Enseignements tirés d'une analyse désagrégée*, Éditions OCDE, Paris, 87 p.

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 que constitue la sécurité pour tous.

## ► L'arbitrage entre prévention et réparation des dommages

Dans la gestion des politiques publiques, les gouvernements sont confrontés à un choix difficile entre les actions préventives et curatives, et souvent tentés de privilégier les interventions immédiates au détriment des stratégies à long terme, en raison de l'incertitude et des contraintes budgétaires. Cette tendance se manifeste clairement dans l'affectation des fonds publics, l'aide humanitaire et les aides sociales étant souvent favorisées par rapport aux investissements dans le développement durable. Pour contrer cette préférence pour le court terme, une proposition est de baser l'allocation des fonds de développement, en particulier des banques multilatérales de développement, sur la vulnérabilité structurelle des pays, en plus des critères existants des formules d'allocation comme le PIB par habitant et la qualité de la politique économique. L'objectif est de cibler les obstacles durables à la croissance économique.

L'arbitrage entre l'immédiateté et la vision à long terme s'applique également au financement des biens publics, avec des implications diverses selon leur nature. Par exemple, investir dans la prévention des conflits – certes, coûteux à court terme – serait économiquement avantageux sur le long terme, malgré les défis posés par la complexité des facteurs de risque et la nécessité de combiner des interventions rapides et structurelles pour en montrer les bénéfices aux populations concernées.

En matière de stabilité financière, les interventions du FMI illustrent un équilibre plus réussi entre prévention et correction, intégrant des réformes structurelles pour assurer un équilibre durable des finances publiques et des balances des paiements, tout en offrant une assistance technique pour améliorer la gestion des finances publiques.

Concernant le climat, les efforts d'atténuation s'inscrivent naturellement dans une logique préventive, visant à anticiper et limiter les impacts futurs du changement climatique. Toutefois, l'arbitrage entre prévention et correction devient plus complexe pour les mesures d'adaptation, en particulier dans le secteur agricole, où il s'agit non seulement de compenser les pertes dues aux événements climatiques, mais aussi de promouvoir une transformation structurelle de l'agriculture vers des pratiques plus résilientes, nécessitant des investissements à long terme en recherche, irrigation et développement des chaînes de valeur agricoles.

## ▶ 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. Cependant, les événements du 11 septembre 2001 ont renforcé la prise de conscience de l'interdépendance de l'ensemble des pays, qui a été exacerbée par les défis climatiques, sanitaires, financiers et sécuritaires mondiaux, conduisant à l'adoption des ODD, en 2015, visant à promouvoir des valeurs universelles comme les droits humains et le respect de l'environnement. À 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 bailleur. 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 – comme la taille de la population, le revenu par tête ou les liens historiques et culturels – censées refléter, d'un côté, l'intérêt des donateurs et, de l'autre, l'intérêt du receveur. Ces études révèlent 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. 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.

Il n'en reste pas moins que, dans certains cas flagrants, l'intérêt des donateurs peut paraître l'emporter 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. Une analyse renouvelée de la sélectivité de l'aide cherche à comprendre si l'aide est dirigée vers les pays qui en ont le plus besoin selon des critères objectifs, incluant la pauvreté, la taille, et la 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 culture.

Enfin, la conditionnalité de l'aide, qui impose des exigences aux pays bénéficiaires, a été critiquée pour son inefficacité et son intrusion dans la souveraineté nationale,

tout en favorisant les intérêts commerciaux des bailleurs. La Conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide, en 2005, a appelé à une meilleure harmonisation des objectifs de l'aide avec les priorités des pays récipiendaires, mais les habitudes anciennes persistent<sup>5</sup>. 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 avec la finance climat 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<sup>6</sup>. 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.

5. Cf. ci-dessous : « Que faire de la conditionnalité ? ».

6. Cf. ci-dessus : « Financer des politiques mondiales pourquoi donc ? ».



## Proposition 2

S'attaquer à la fragmentation du financement du développement pour en améliorer l'efficacité.

# Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné\*

Philippe LE HOUÉROU

Aujourd'hui, il existe au moins 81 fonds climatiques actifs et on ne sait pas exactement combien ils engagent et déboursent, à qui, dans quel but et avec quel impact. Étant donné l'urgence d'intensifier les projets d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les marchés émergents, la rationalisation et la redéfinition de l'architecture désordonnée actuelle de l'aide climatique constituent une étape cruciale à franchir pour la communauté du développement.

39

## ► Un paysage opaque pour les fonds climatiques

Au moins 94 fonds climatiques ont été créés depuis 1991. Le Fonds pour l'environnement mondial a été le premier en 1991 et le plus récent est le Fonds de partenariat pour le financement du climat. Treize de ces 94 fonds climatiques ont « disparu » en raison de leur clôture officielle et/ou de l'absence d'informations récentes ou de preuves de l'existence d'un site web actif. Il reste donc environ 81 fonds climatiques actifs aujourd'hui.

Selon une récente consolidation des données disponibles<sup>7</sup>, la multiplication des fonds climatiques a connu un pic au cours de la période 2006-2014, et la tendance a repris en 2021-2022. Sur les 81 fonds actifs, 62 sont des fonds multilatéraux – dont 50 sont hébergés par des banques multilatérales de développement (BMD), des agences bilatérales ou des agences des Nations unies, tandis que les 12 autres sont autonomes – et 11 sont des fonds bilatéraux (8 sont hébergés par des agences

\* Texte initialement publié sur Devex.com, le 31 mars 2023 : Le Houérou P. (2023) « Before setting up new climate funds, consolidate existing ones », Devex. En ligne : <https://www.devex.com/news/opinion-before-setting-up-new-climate-funds-consolidate-existing-ones-105186> – d'après le document de travail Ferdi P320 (cf. note suivante).

7. Le Houérou P. (2023) « Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné », Ferdi *Document de travail* P320, mars ; également publié dans la *Revue d'économie financière* 2023/3, vol. 151, pp. 239-260.

d'aide bilatérale et les 3 autres sont autonomes). Au total, 73 de ces fonds sont partiellement ou entièrement financés par des fonds publics. Les 8 autres sont privés. Quant à savoir à qui incombe la responsabilité d'entreprendre cette consolidation et de promouvoir l'efficacité du financement de la lutte contre le changement climatique, les donateurs traditionnels d'aide au développement devraient être le fer de lance de ce processus.

Malheureusement, il existe peu de réponses à des questions aussi fondamentales que le budget, les flux financiers, l'affectation et l'impact de cet univers vaste et diversifié des fonds climatiques – ces informations ne sont tout simplement pas accessibles au public. La difficulté d'agréger les engagements et les décaissements annuels des fonds provient du fait que les 81 sites web des fonds ont des normes très différentes en matière d'information du public.

Les réponses que nous pouvons apporter sont indirectes, limitées et malheureusement décevantes. En 2019-2020, la moyenne annuelle des décaissements estimés des 62 fonds multilatéraux pour le climat financés par des fonds publics était de 4 milliards de dollars selon la Climate Policy Initiative (CPI) et de 3,1 milliards de dollars selon le rapport 2022 du Comité permanent du financement (SCF) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques<sup>8</sup>.

**40**

Ce chiffre est à comparer aux flux de décaissements annuels moyens financés par les ressources internes des institutions de financement du développement (IFD) multilatérales et des banques multilatérales de développement en 2019-2020. Selon le CPI, les IFD multilatérales ont déboursé 68 milliards de dollars pour des projets climatiques et, selon le SCF, les BMD ont déboursé 38,3 milliards de dollars pour des projets et programmes climatiques.

Cela signifie que les décaissements des fonds multilatéraux pour le climat ne représentent que 5,8 % des décaissements des IFD multilatérales et 8 % des décaissements des BMD.

## ► Un système perdant-perdant pour les donateurs et les bénéficiaires de ces fonds

Alors que chaque nouveau fonds peut avoir été mis en place avec une forte justification lorsqu'il est pris individuellement, lorsqu'il est considéré comme un système, la pléthore de fonds n'a pas encore produit les résultats nécessaires à l'échelle et pourrait ne jamais y parvenir. Il n'y a tout simplement pas d'architecte pour garantir l'efficacité, l'efficacités et l'impact du système des fonds climatiques. En conséquence,

8. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022\\_o8\\_cma2022\\_o7F.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_o8_cma2022_o7F.pdf).

la multiplication des fonds climatiques est venue s'ajouter à une architecture de l'aide déjà très fragmentée, telle qu'elle a évolué au cours des 30 à 40 dernières années.

Des questions difficiles doivent être posées sur les connaissances générées par le système de ces fonds et sur la manière dont elles sont partagées, compte tenu de l'absence des informations les plus élémentaires et de tout organisme indépendant chargé d'évaluer, de conserver et de diffuser les enseignements générés. En conséquence, les bonnes pratiques et les innovations possibles de ce système de 73 entités financées par des fonds publics, sans définitions, normes et contrôle communs, ne peuvent pas être étendues.

En plus d'être sous-optimale pour l'allocation efficace de l'argent des contribuables mondiaux, la fragmentation du système des fonds climatiques constitue une taxe sur la capacité des gouvernements des bénéficiaires et/ou des entités du secteur privé.

Cette taxe sur les capacités est une charge cachée, mais bien réelle et lourde pour les gouvernements des bénéficiaires qui doivent traiter avec des centaines d'institutions d'aide et de canaux de financement ayant leurs propres règles et procédures. Ce coût de la fragmentation de l'aide est bien documenté et il est le plus lourd pour les pays à faible revenu où les capacités administratives et de mise en œuvre sont généralement faibles.

## ► Comment réinitialiser

Malgré le manque de preuves concernant l'optimisation des ressources et l'impact du système actuel de fonds climatiques, de nouveaux fonds sont envisagés, tels qu'un fonds « pertes et dommages ». Avant d'ajouter à un système déjà fragmenté, il est urgent d'améliorer la transparence, d'harmoniser les normes de reporting et de mesure d'impact, et de consolider radicalement le paysage des fonds climatiques existants.

Cette consolidation peut commencer par les 62 fonds multilatéraux pour le climat financés par les donateurs officiels, qui pourraient être regroupés ou rationalisés de différentes manières, par exemple :

- par institutions hôtes (BMD, ONU) ;
- le long de spécialisations fonctionnelles clés (par exemple, atténuation, adaptation, biodiversité) ;
- par zones géographiques (mondiales ou régionales) ;
- par type d'agences d'exécution bénéficiaires impliquées (publiques ou privées) ;
- par instruments financiers (assistance technique, prêts, fonds propres, subventions, garanties) ;
- ou même être regroupés en fonction d'une combinaison de ces éléments.

Pour les fonds consolidés qui survivent, l'harmonisation des définitions et des normes, la mise en place d'exigences transparentes en matière de rapports sur les flux financiers et les résultats, ainsi que l'amélioration de la gestion des connaissances devraient être des conditions préalables à la création de nouveaux fonds multilatéraux pour le climat financés par les donateurs.

Quant à savoir à qui incombe la responsabilité d'entreprendre cette consolidation et de promouvoir l'efficacité du financement de la lutte contre le changement climatique, nous pensons qu'au minimum, les donateurs traditionnels d'aide au développement devraient être le fer de lance de ce processus. Les membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, par exemple, devraient essayer d'améliorer certaines parties du système existant qui relèvent de leur compétence.

La vérité dérangeante est qu'il est politiquement plus facile de créer un nouveau fonds pour le climat afin de montrer que « nous faisons quelque chose », plutôt que de faire l'effort minutieux d'assurer l'efficacité et l'efficacé et de s'appuyer sur les leçons tirées de ces trente dernières années.

Mais compte tenu de l'urgence, le financement de la lutte contre le changement climatique devrait être un candidat évident à la rationalisation au sein de l'architecture globale de l'aide, ce qui profiterait en fin de compte aux donateurs et aux bénéficiaires de l'aide au développement.

## La Banque mondiale devrait devenir le « FMI du climat »\*

Rabah AREZKI, Philippe LE HOUÉROU

Le dernier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat fait craindre que les pays ne soient pas à la hauteur de leurs engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est inquiétant de constater que la fenêtre permettant d'apporter les changements nécessaires se rétrécit. La stabilité climatique, tout comme la stabilité macro-financière mondiale, est un bien public. Pourtant, alors que le Fonds monétaire international a pour mandat opérationnel de préserver la stabilité macro-financière mondiale, la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ne fait que définir le cadre juridique et les principes de base de la coopération internationale en matière de changement climatique. Elle n'associe pas le mandat opérationnel sur la stabilité climatique à une institution mondiale. La Banque mondiale pourrait justement être cette institution.

Les Nations unies, par l'intermédiaire de la Conférence des parties, ont nourri l'accord historique de Paris sur le changement climatique adopté en 2015, qui couvre l'atténuation du changement climatique, l'adaptation et le financement. Plutôt que d'imposer des objectifs de haut en bas, la structure ascendante a permis aux pays de choisir des contributions déterminées au niveau national (ou CDN). L'accord de Paris prévoit également un « bilan mondial » tous les cinq ans. Les Nations unies doivent maintenant désigner un « super responsable de la mise en œuvre » qui travaillera en étroite collaboration avec le secrétariat de la CCNUCC.

\* Texte initialement publié sur Devex.com, le 21 juillet 2022 : Arezki R., Le Houérou P. (2023) « The World Bank should become the 'IMF of climate' », Devex. En ligne : <https://www.devex.com/news/opinion-the-world-bank-should-become-the-imf-of-climate-103644>.

## ► Pourquoi la Banque mondiale ?

Plutôt que d'attendre un nouvel avertissement désespéré du GIEC, l'ONU devrait confier au groupe de la Banque mondiale – une organisation intergouvernementale qui fait partie du système des Nations unies – un mandat clair pour surveiller l'engagement des pays à réduire les GES et à accélérer la transition énergétique de l'économie mondiale.

Les critiques soutiendront que la structure de gouvernance de la Banque pondère proportionnellement le contrôle des pays donateurs, ce qui est fondamentalement différent de la structure des Nations unies. Pourtant, cette décision de confier à la Banque une telle mission donnerait un nouvel élan aux actionnaires de la Banque pour stimuler les prêts en faveur de la stabilité climatique. Cette décision combinerait l'approche ascendante de l'accord de Paris sur les CDN défendue par l'ONU avec le monde du financement du développement défendu par la Banque mondiale.

Outre sa capacité de financement évidente, la Banque est bien équipée pour assumer une nouvelle mission en faveur de la stabilité climatique. Tout d'abord, la Banque a une composition universelle, qui s'étend au monde entier – son premier prêt a été accordé à la France après les ravages de la Seconde Guerre mondiale. Cette composition universelle pourrait s'avérer utile pour aider à contrôler les CDN visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Deuxièmement, la Banque a acquis une vaste expertise en matière de politiques, de connaissances et d'investissements dans tous les secteurs liés au climat, tels que l'énergie, les transports, l'eau, l'agriculture, la construction, l'industrie manufacturière, l'exploitation minière... ainsi que dans les secteurs sociaux. Elle aide certains pays membres à concevoir leurs plans nationaux de lutte contre le changement climatique, notamment en produisant de nouveaux diagnostics climatiques par pays.

Troisièmement, la Banque a également acquis une expertise en investissant dans le secteur privé, directement par l'intermédiaire de la Société Financière Internationale (SFI) et indirectement en conseillant les gouvernements sur les politiques visant à encourager et à catalyser les investissements du secteur privé.

Le mandat du FMI fournit un modèle pour la redéfinition du mandat de la Banque. En d'autres termes, la Banque devrait devenir le « FMI du climat ». Le modèle fourni par l'article IV des statuts du FMI est particulièrement pertinent pour la nouvelle mission proposée par la Banque. Selon l'article IV, les pays membres du FMI ont l'obligation de « collaborer avec le Fonds et les autres membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change ».

Plus précisément, les membres doivent éviter de manipuler les taux de change ou le système monétaire international afin d'empêcher un ajustement efficace de la balance des paiements ou d'obtenir un avantage concurrentiel déloyal par rapport à d'autres membres. Dans la pratique, le suivi régulier des économies par le FMI et la fourniture de conseils politiques vont bien au-delà des questions de taux de change, ce qui lui permet d'identifier les faiblesses susceptibles d'entraîner une instabilité financière et économique.

La Banque mondiale pourrait jouer le même rôle de suivi et de conseil politique pour la coopération internationale en matière de changement climatique. Dans le cadre de ces consultations, la Banque devrait surveiller les politiques visant à assurer la stabilité du climat, en complément des inventaires réguliers que les pays soumettent à la CCNUCC et du processus d'examen prévu par l'accord de Paris pour la mise en œuvre des CDN.

## ► Finance et fonds verts

Les économistes ont présenté la tarification du carbone comme une solution pour lutter contre le changement climatique, afin de tenir compte de l'externalité négative associée à l'utilisation des combustibles fossiles et, partant, de modérer le comportement des consommateurs et des investisseurs. Mais la transition est complexe et l'attention s'est déplacée vers les questions de distribution. Il semble également que les citoyens ne soient pas prêts à payer davantage pour l'énergie pendant la transition, du moins à court terme. Les réactions contre les réformes des subventions aux carburants dans les pays à revenus faibles et moyens et contre les « taxes carbone » dans les pays avancés, y compris le mouvement des Gilets jaunes en France, sont révélatrices.

La Banque est bien équipée pour aider à soutenir les politiques de stabilité climatique, y compris la tarification du carbone, avec une conception appropriée des systèmes pour traiter les questions de distribution. Plus généralement, l'expertise technique de la Banque devrait être mobilisée pour favoriser l'acceptabilité d'actions climatiques audacieuses avec des mécanismes de compensation des perdants au sein des pays et entre les pays.

Pour ce faire, la Banque mondiale devrait coordonner les fonds toujours plus nombreux destinés à lutter contre le changement climatique, mais dont les actions sont devenues fragmentées, et travailler en étroite collaboration avec les fonds soutenus par les Nations unies, tels que le Fonds d'adaptation, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat. La Banque devrait également renforcer ses partenariats existants, non seulement avec l'ONU et le FMI, mais aussi

avec les banques régionales de développement, les agences d'aide bilatérale et les ONG qui sont activement impliquées dans la finance verte et climatique.

Les plus gros émetteurs de GES – les États-Unis, la Chine et l'Union européenne – devraient montrer l'exemple et s'engager à assurer la surveillance de leurs engagements en matière de réduction des émissions de GES. Cela encouragerait les autres pays membres de la Banque mondiale à faire de même. Qu'ils empruntent ou non auprès de la Banque, les pays membres seraient invités, dans le cadre de ce nouveau mandat, à collaborer avec la Banque sur la manière d'amender leurs politiques et de limiter les effets de leurs politiques climatiques sur les pays les plus directement touchés, tels que les nations insulaires.

La Banque mondiale est dans une position unique pour documenter les politiques environnementales des différents pays par le biais de ses consultations annuelles avec les pays membres, tout comme les consultations au titre de l'article IV du FMI. La Banque pourrait produire une mise à jour annuelle sur « l'action nationale pour le climat » en consultation avec les autorités des pays individuels, à partager avec tous les pays membres.

## ► Le secteur privé

La Banque mondiale pourrait intégrer sa capacité de financement et ses efforts pour encourager le secteur privé directement et indirectement dans le contexte de ces consultations. Outre la tarification du carbone, des réglementations et des normes appropriées pourraient contribuer à promouvoir les solutions du secteur privé et à encourager l'innovation et le transfert de technologies pour lutter contre le changement climatique.

La Banque a défendu l'agenda de la mobilisation du financement du développement afin de maximiser celui-ci. Elle devrait maintenant concentrer ses recommandations politiques et ses interventions de développement plus directement sur les investissements liés au climat. Par exemple, elle devrait accroître l'utilisation de garanties pour des projets qui permettront aux pays de stimuler les investissements du secteur privé nécessaires pour accélérer leur transition vers les énergies renouvelables.

La Banque a joué un rôle clé dans le lancement et la construction du marché mondial des obligations vertes. À l'avenir, la Banque devrait utiliser son expertise pour développer les marchés des obligations vertes, naturelles et bleues, ainsi que l'investissement d'impact adapté aux besoins d'investissement des différents pays pour lutter contre le changement climatique.

## ▶ Normes

Enfin, pour éviter l'«écoblanchiment», la Banque devrait être au centre de l'introduction de normes internationales et de la divulgation de données pour faciliter sa fonction de surveillance du climat et contribuer à promouvoir la transparence, qui a été un point de discordance dans les négociations de la CCNUCC. La Banque mondiale devrait conserver les normes climatiques dans le cadre de la CCNUCC, offrant ainsi un point d'ancrage pour le suivi des progrès réalisés en matière de réduction des émissions.

Dans l'ensemble, la proposition de renouvellement de la mission de la Banque mondiale que nous présentons aujourd'hui devrait contribuer à raviver un multilatéralisme indispensable en comblant le fossé entre le monde du financement du développement et celui de la politique climatique internationale, afin de sauver l'humanité de la menace existentielle que représente le changement climatique.



### Proposition 3

Assurer la cohérence des différentes sources de financement extérieur dans les stratégies nationales de développement, en tenant compte des enjeux mondiaux.

## Diversification et fragmentation du financement public du développement et des biens publics globaux

### Rendre moins opaque et rationaliser la structure éclatée des financements des politiques mondiales\*

Alain LE ROY, Jean-Michel SEVERINO

#### ► La fragmentation du financement public du développement

L'aide publique du développement (APD), exprimée en dollars constants, a augmenté de 80 milliards en 2000 à 210 milliards en 2020, avec une croissance notée dans l'aide bilatérale et multilatérale, mais aussi dans l'aide multi-bilatérale. Cette dernière, négligeable jusqu'aux années 2000, représente désormais plus de 15 % des flux totaux d'aide. L'aide bilatérale a quant à elle progressé moins rapidement, entraînant un déclin de sa part relative.

Cette expansion de l'aide s'accompagne d'une fragmentation croissante due à l'augmentation du nombre de bailleurs de fonds, d'intermédiaires et d'agences. Le nombre de donateurs bilatéraux a augmenté de 25 à 43, avec une multiplication des agences de 145 à 411. Les donateurs multilatéraux ont connu une tendance similaire, avec un doublement du nombre d'entités de 46 à 91 (Banque mondiale, 2021).

En 2019, le nombre total de donateurs bilatéraux et multilatéraux a atteint 502, avec une diminution du montant moyen des dons publics de 1,5 million à 0,8 million de dollars. La multiplication des donateurs s'observe inégalement au niveau des pays récipiendaires : alors qu'en 2009, 22 pays étaient engagés avec plus de 80 agences à la fois et 12 pays avec moins de 20, en 2019, 92 pays étaient engagés avec plus de 80 agences à la fois et un seul avec moins de 20.

\* Résumé du document de travail : Le Roy A. & Severino J.-M. (2023) « Diversification et fragmentation du financement public du développement. Rendre moins opaque et rationaliser la structure éclatée des financements du développement », *Ferdi Document de travail* P321, avril.

En outre, ajoutant à la complexité de la fragmentation, notamment dans le financement climatique, les financements privés représentent près d'un tiers des donateurs recensés.

### ► Quelles sont les raisons de cette fragmentation ?

Le financement international du développement est marqué par une fragmentation due à la diversité croissante de ses missions, de ses institutions, de ses modèles et des bénéficiaires. Cette prolifération d'acteurs s'explique souvent par la nécessité de résoudre de nouveaux problèmes, conduisant à la création de fonds ou institutions supplémentaires. La complexité pour adapter les fonds existants peut également inciter à la création parallèle de nouvelles entités. La persistance de fonds obsolètes, politiquement difficile à clore, contribue également à la dispersion du système. Cette dernière est en outre favorisée par les caractéristiques spécifiques du financement international, éloigné des bénéficiaires et soumis à des contributeurs distants. La redevabilité biaisée en faveur des contributeurs et la complexité de la gouvernance, influencées par des considérations géopolitiques, renforcent enfin cette tendance, compromettant ainsi l'efficacité du système.

50

### ► Cette fragmentation est-elle synonyme d'inefficacité ?

La fragmentation croissante du financement du développement international, et des biens publics globaux, soulève ainsi des questions cruciales quant à l'efficacité de ce dernier. Une perception générale se construit autour de trois sujets : une possible incohérence du système avec des missions contradictoires entre institutions, sa possible inefficience avec des missions similaires menées de manière disparate par ces différentes institutions, et enfin, un soupçon de coût administratif excessif par rapport aux volumes engagés.

Des études indiquent que la fragmentation est associée à une croissance économique plus faible et à une détérioration de la qualité des bureaucraties dans les pays bénéficiaires, surtout lorsque leurs institutions sont initialement faibles.

Cependant, la fragmentation peut aussi présenter des avantages, favorisant la spécialisation des fonds, une compétition saine entre donateurs, et stimulant l'innovation. Les pays bénéficiaires peuvent accroître leur pouvoir de négociation, malgré des coûts de négociations plus élevés. La centralisation extrême n'est pas la garantie d'une efficacité supérieure, et une fragmentation modérée pourrait offrir des avantages, tenant compte de la diversité des modèles de gouvernance, des conceptions de justice sociale, de l'émulation entre institutions, et de l'élargissement des sources de financement.

Les choix doivent être guidés par des critères bien définis et évalués en fonction des avantages et inconvénients spécifiques à chaque contexte, en intégrant des perspectives économiques, techniques et philosophiques.

En lien avec le sommet sur les pays vulnérables et le changement climatique, l'allocation de l'APD multi-bilatérale semble davantage prendre en compte la vulnérabilité des pays bénéficiaires que l'APD bilatérale et multilatérale.

## ► L'état des idées permet-il d'envisager des pistes crédibles pour accroître cohérence et rationalisation ?

L'efficacité sous-optimale du financement public du développement soulève des questions fondamentales sur la nécessité d'accroître la cohérence et la rationalisation. Le texte explore différentes pistes pour répondre à ces défis. Elles peuvent être regroupées en quatre catégories.

- 1. Réduction du nombre de fonds :** la réduction du nombre de fonds est présentée comme la solution la plus radicale pour lutter contre la fragmentation, bien que sa mise en œuvre soit complexe. Le texte suggère d'encourager la suppression d'anciens fonds obsolètes et de limiter la création de nouveaux fonds avant une meilleure rationalisation. Les difficultés techniques comprennent l'identification des fonds pertinents, la distinction entre les fonds collecteurs et opérationnels, ainsi que la nécessité de s'assurer que la suppression de fonds n'entraîne pas une perte globale d'aide. La fusion de fonds existants est également évoquée, mais elle peut rencontrer des obstacles lors des négociations entre bailleurs.
- 2. Amélioration de la transparence :** les efforts pour améliorer la transparence, notamment dans les institutions multilatérales, sont soulignés. Des réformes depuis 2010 visent notamment à uniformiser les systèmes de comptabilisation de l'aide entre pays donateurs (dépenses de sécurité, coût des réfugiés, comptabilisation des prêts, allègements de dettes, etc.). Des initiatives telles que IATI (*Initiative internationale pour la transparence de l'aide*) ou *Publish what you fund* sont également à mentionner. L'idée d'une grille d'analyse applicable à tout type de fonds, assurant la transparence sur divers critères, est avancée. L'OCDE pourrait être sollicitée pour participer à l'élaboration de cette grille. Une clause de réévaluation de la pertinence des nouvelles institutions après dix ans est également suggérée.
- 3. Réformes touchant les institutions multilatérales :** l'initiative *UN Delivering as One*, bien qu'ayant des objectifs ambitieux, n'a pas pleinement répondu aux attentes ; elle visait, pour les agences des Nations unies, une rationalisation à travers

quatre éléments : un chef de file, un programme commun, un budget partagé, et un bureau unique dans chaque pays. Cependant, l'évaluation indépendante a montré des résultats mitigés, avec des inégalités dans la mise en œuvre des éléments d'un pays à l'autre. Des questions plus larges sont soulevées, telles que la nécessité de redéfinir les rôles des institutions multilatérales, les relations entre les Nations unies et les banques multilatérales de développement, et la désignation d'un leader par secteur pour définir des priorités et des standards.

**4. Coordination des acteurs :** cet objectif a fait l'objet de nombreuses initiatives internationales telles que les grandes conférences onusiennes comme les COP sur le climat ou la biodiversité, ou l'UHC2030 (*Universal Health Coverage 2030*) dans le domaine de la santé. Il s'est également traduit par la création de diverses plateformes régionales et nationales de coordination des acteurs (*country platforms*). Un facteur clé de succès de ces initiatives est de laisser aux pays récipiendaires un pouvoir de décision et de ne pas contredire les grandes options internationales. L'article mentionne les limites des dialogues actuels sur l'efficacité de l'aide, comme le GPEDC (*Global Partnership for Effective Development*) et le DCF (*Development Cooperation Forum*), soulignant leurs faiblesses malgré des tentatives louables.

52

En conclusion, la réforme de l'architecture du financement en faveur du développement doit garantir l'intégration des différentes interventions dans les objectifs définis par les organes les plus légitimes. Les défis demeurent immenses, allant de la réduction de la fragmentation à la coordination efficace des acteurs, en passant par la redéfinition des rôles des institutions multilatérales. La prise en compte de la vulnérabilité multidimensionnelle des pays récipiendaires et la préservation de leur *ownership* dans l'utilisation des fonds sont des impératifs pour le succès de ces réformes.

### ► En guise de conclusion : vers une instance d'analyse du financement du développement

Il est peu probable qu'il y ait une réforme globale et harmonieuse de la gouvernance internationale en raison de la complexité croissante des enjeux mondiaux, des points de vue divergents, des conflits internationaux et des lacunes dans la gouvernance des pays donateurs et bénéficiaires. Face à ces défis, de nouvelles institutions et processus internationaux continueront d'émerger, et des efforts seront déployés pour résoudre les problèmes par des mécanismes de convergence, de coordination et de rationalisation institutionnelle.

Il est plus réaliste de rechercher une combinaison raisonnable des contradictions, en acceptant un système qui pourrait être modérément dysfonctionnel, mais perçu

comme juste par les bénéficiaires et les contributeurs. Cette évaluation continue doit être réalisée par une instance distincte des lieux de décision politique, sur un modèle comparable au Conseil d'orientation des retraites en France, qui produirait des analyses partagées et favoriserait un débat ouvert.

Cette instance idéale rassemblerait les pays contributeurs et bénéficiaires, des acteurs tiers tels que les fondations, les ONG et la société civile, ainsi que le secteur privé. Elle serait appuyée par un secrétariat englobant ses propres moyens, des contributeurs académiques et des institutions de développement. L'objectif serait de parvenir à des consensus sur l'état du système, d'identifier de possibles évolutions et d'évaluer les coûts et avantages.

La mission de cette instance comprendrait la production continue d'analyses sur les flux et les institutions, l'évaluation des performances du système, l'élaboration de cadres de redevabilité et d'une charte internationale de transparence, ainsi que la mise en évidence des incohérences. Bien que tous les travaux soient publics, l'instance ne formulerait pas de propositions politiques, se contentant de présenter des scénarios alternatifs. Les décisions politiques resteraient du ressort des différentes parties prenantes.

La création de cette instance soulève des dilemmes, avec trois voies potentielles : un élargissement du mandat du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), une localisation au sein des Nations unies, ou un ancrage dans le G20. Chacune de ces options présente des avantages et des inconvénients, et la solution idéale reste complexe à déterminer.

## ► Référence

- **Banque mondiale** (2021) *A Changing Landscape: Trends in Official Financial Flows and the Aid Architecture*, Washington D. C., World Bank Group – Development Finance.



## Partie 2

# Mobiliser des ressources réellement nouvelles

### Proposition 4

Accroître le financement privé du développement et concevoir des interventions publiques pour attirer le secteur privé.

## Une expérience de la SFI et du Groupe de la Banque mondiale pour mobiliser le secteur privé en faveur du développement\*

Philippe LE HOUÉROU, Hans Peter LANKES

55

Les flux financiers privés vers les marchés émergents et les économies en développement (MEED) sont aujourd’hui plus faibles qu’en 2015, lorsque le Programme d’action d’Addis-Abeba des Nations unies et l’accord de Paris ont été adoptés – engageant le monde à financer les ODD et à réduire les émissions de carbone. Les attentes étaient-elles simplement irréalistes ? Comment pouvons-nous espérer être à la hauteur du défi de notre génération ?

Dans la perspective du Sommet de Paris de cette semaine pour un nouveau pacte financier mondial, nous avons écrit (ici) sur les obstacles à la réalisation de ces objectifs et détaillé une expérience réelle lancée en 2016 au sein de la SFI/Banque mondiale qui visait à réaliser le changement nécessaire à l’échelle (« SFI3.0 – Créer des marchés ») – en faisant passer les institutions d’une position réactive à une position proactive combinant leurs instruments souverains et privés pour faire croître l’investissement privé. Cette stratégie a été fortement soutenue par les actionnaires (elle a d’ailleurs été à l’origine de l’augmentation de capital historique de la SFI en 2018) ; le principal défi a été la culture interne de la SFI et de la Banque mondiale.

\* Le Houérou P., Lankes H. P. (2023) « Une expérience de la SFI et du Groupe de la Banque mondiale pour mobiliser le secteur privé en faveur du développement », *Ferdi Note brève* B252, 22 juin.

Il y avait six éléments essentiels :

Premièrement, des diagnostics et des stratégies intégrés de la Banque mondiale pour le secteur privé. Il est important de comprendre où se situent les opportunités et les obstacles et quelles sont les mesures à prendre, puis de forger un accord au sein de la Banque mondiale pour déployer les instruments les plus efficaces des secteurs public et privé. 48 diagnostics nationaux du secteur privé et 61 stratégies nationales ont été préparés jusqu'à mars 2023. Au cœur de ces diagnostics, se trouvaient une série de scénarios « si-alors » qui reliaient le potentiel d'investissement à l'action du gouvernement et de la Banque mondiale. La tâche cruciale consiste à s'assurer que ces diagnostics et ces stratégies sont conçus en collaboration avec l'ensemble de la Banque mondiale. Des progrès modestes ont été accomplis, mais l'idéal serait de remplacer les cadres de partenariat par pays (CPF) de la Banque mondiale par des plans d'activité plus opérationnels et détaillés incluant les stratégies nationales détaillées de la SFI.

Deuxièmement, renforcer l'approche en « cascade ». Il s'agit essentiellement d'un principe de subsidiarité : la Banque mondiale devrait donner la préférence aux solutions du secteur privé lorsque cela est possible et approprié – par exemple, les lignes de crédit pour les PME ou la production d'électricité – et préserver sa puissance de feu en matière de prêts publics pour les situations qui requièrent une approche publique. L'aéroport Queen Alia d'Amman, en Jordanie, en est un excellent exemple : il est passé d'un concept de secteur public soutenu par la BIRD à un modèle privé couronné de succès, dirigé par la SFI. Dans les situations intermédiaires, les approches privées peuvent nécessiter un soutien public, par exemple un dialogue politique, des garanties ou des financements mixtes pour réduire les risques des investissements. Pour mettre en œuvre systématiquement la cascade, les incitations du personnel de la Banque mondiale devraient être modifiées (développement d'alternatives aux objectifs de volume de prêts générateurs de dette publique) ; pour les prêts finançant des investissements publics générateurs de revenus, il devrait y avoir une justification obligatoire dans les documents du conseil d'administration pour expliquer pourquoi une solution privée n'est pas possible.

Troisièmement, développer les marchés locaux de capitaux. Une grande partie de l'investissement mondial devra être financée au niveau national. La SFI et la Banque mondiale ont lancé un programme conjoint de développement des marchés de capitaux (J-CAP), qui fonctionne à ce jour dans une douzaine de pays et qui combine des conseils aux décideurs politiques et aux régulateurs avec un soutien aux transactions – comme l'ancrage des transactions sur les marchés hypothécaires, les émissions d'obligations ou les bourses de valeurs. La création d'un marché de refinancement hypothécaire dans la zone du franc CFA en est un exemple. Au-delà du J-Cap, la SFI crée de manière proactive des marchés d'obligations vertes en

combinant des services de conseil spécifiques et l'achat de nouvelles émissions par des banques dans les EMDE. En 2018, la SFI et le gestionnaire d'actifs Amundi ont lancé le fonds Amundi Planet Emerging Green One (AP EGO) pour stimuler la demande d'obligations vertes dans les marchés émergents.

Quatrièmement, « créer des projets ». Le manque de projets bancables et de capacités locales (ou d'intérêts étrangers) pour les développer est depuis longtemps reconnu comme un obstacle majeur. Nos financements à plus grande échelle poursuivront le même petit nombre de projets si nous n'adoptons pas une approche massive et pratique du développement de projets. La SFI 3.0 devait ajouter des talents d'entrepreneur et de développeur de projets au pool existant de financiers – du personnel travaillant « en amont » des investissements pour créer des opportunités et préparer des études de faisabilité. Par exemple, les équipes de la SFI travaillent à accélérer la transition vers les bus électriques dans les villes des marchés émergents telles que Cali, en Colombie, Lviv, en Ukraine, et Ho Chi Minh Ville, au Viêt Nam. En un peu plus de deux ans, 250 nouveaux employés ont ajouté quelque 30 milliards de dollars à la réserve d'investissements potentiels. Il s'agissait et il s'agit toujours d'une transformation profonde de l'ADN de la SFI. Et c'est un coût sur lequel les autres institutions financières de développement (IFD) ne peuvent pas se défaire : il faut une solution à l'échelle du système des IFD.

Cinquièmement, réduire les risques liés aux investissements si appropriés. Le risque, qu'il soit perçu ou réel, est un obstacle majeur à l'augmentation des financements et des investissements étrangers. Avec ses garanties partielles de risque (PRG) et l'AMGI, la Banque mondiale dispose d'instruments puissants pour atténuer le risque des investisseurs, en particulier dans le domaine des infrastructures. Comme indiqué plus haut, ces instruments sont au cœur de la cascade : les solutions privées et les garanties devraient être la solution par défaut, les prêts souverains devraient être justifiés. Malheureusement, les garanties restent extrêmement rares et la tendance est à la baisse. Et ce, malgré les évaluations indépendantes internes et externes réalisées au cours des trois dernières décennies, qui soulignent la valeur de ces instruments et appellent à un renforcement considérable. Une gestion proactive, une modification des incitations et de nouvelles compétences sont nécessaires. Séparément – en partie pour combler le vide de garantie – le guichet du secteur privé (PSW en anglais) de l'IDA a été créé en 2017 pour réduire le risque des investissements de la SFI et de l'AMGI dans les pays les plus pauvres par le biais d'un mixage concessionnel, par exemple en atténuant le risque lié à la monnaie locale. La performance du guichet du secteur privé en matière de mobilisation pourrait être améliorée, mais il reste un instrument crucial.

Sixièmement, mesurer l'impact de manière systématique. Pour renforcer sa focalisation sur le développement, mais aussi pour aider à relier la stratégie aux projets, il

était essentiel pour la SFI de créer un système de mesure qui puisse (1) anticiper, *ex ante*, l'impact de ses opérations sur le développement, et (2) saisir non seulement l'impact du projet, mais aussi l'influence plus large que les investissements auraient sur le marché ou le pays. La SFI a lancé le cadre de mesure et de suivi de l'impact anticipé (AIMM) en 2017. L'AIMM a inspiré les cadres d'impact de plusieurs autres institutions de financement du développement et a permis à la SFI d'élaborer les Principes opérationnels pour la gestion de l'impact, une initiative anti-blanchiment d'impact lancée en 2019 et désormais gérée par le Global Impact Investor Network (GIIN).

## ► Terminer le travail

En tant que première institution multilatérale de développement, capable de proposer des solutions publiques et privées et disposant d'un niveau de connaissances inégalé, le groupe de la Banque mondiale devrait prendre l'initiative de faire passer le financement du développement de milliards à des milliers de milliards. La SFI 3.0 a été une expérience pluriannuelle qui devrait être exploitée pour voir ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et pourquoi. Selon nous, des progrès ont été accomplis, mais il est également nécessaire de redoubler d'efforts en matière de mise en œuvre. Le côté secteur privé du Groupe de la Banque mondiale, c'est-à-dire la SFI et l'AMGI, doit continuer à passer d'une approche réactive à une approche proactive de la « création de marchés » et du développement de projets ; et le côté secteur public, c'est-à-dire la BIRD et l'IDA, doit agir de manière complémentaire, en considérant le secteur privé comme un agent de développement clé.

# Régulation internationale et inclusion financière

## Entre impasse et renoncements\*

Christophe ANGELY

Les services bancaires existent depuis l'époque sumérienne, s'appuyant initialement sur des évaluations très subjectives des risques encourus. La sélection qui en découlait favorisait les privilégiés, reflet de l'adage « on ne prête qu'aux riches et aux puissants ». Cependant, avec la révolution industrielle, une approche plus objective des risques de crédit se développe. Jusqu'au krach de 1929, qui marque le début d'une ère de contrôle strict des activités bancaires à l'échelle nationale<sup>9</sup> et mondiale pour mieux gérer les risques systémiques qui découle de cette nouvelle approche.

59

### ► Réglementation du secteur bancaire pour les risques de crédit et LCB/FT

Dans les années 1970, le secteur bancaire a connu une évolution significative avec l'introduction de modèles sophistiqués d'évaluation du risque de défaut, que ce soit pour les personnes physiques ou les entreprises<sup>10</sup>. Cette période a également marqué le début de la déréglementation financière, d'abord aux États-Unis puis s'étendant aux économies développées. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) est créé en 1974, établissant les fondations des futurs accords de Bâle I, II, et III. Les banques réglementées doivent alors se doter d'outils adéquats pour mesurer et suivre les risques, en particulier le risque de défaut d'un emprunteur, et sont soumises à sanctions si elles ne respectent pas cette exigence.

\* Angely C. (2023) « Régulation internationale et inclusion financière - Entre impasse et renoncements », *Ferdi Note brève B255*, juillet

9. Le Glass-Steagall Act est le nom sous lequel est généralement connu le *Banking Act* de 1933 aux États-Unis par lequel sont instaurés : 1. l'incompatibilité entre les métiers de banque de dépôt et de banque d'investissement ; 2. le système fédéral d'assurance des dépôts bancaires ; 3. le plafonnement des taux d'intérêt sur les dépôts bancaires (réglementation Q).

10. Les premiers modèles de notation de crédit d'entreprise remontent à la fin des années 1960 avec Edward Altman développant son modèle bien connu de score Z pour la prédiction de défaut.

Mais la globalisation du secteur financier s'accompagne aussi d'une régulation croissante des activités transfrontalières, flux d'échanges entre juridictions différentes. Les infrastructures bancaires doivent pouvoir gérer des flux d'informations et transactionnels, avec l'appui de systèmes de paiement internationaux et de réseaux spécialisés tels que SWIFT et SEPA.

Le *correspondent banking*<sup>11</sup> décrit cette activité bancaire spécifique qui s'appuie sur des accords bilatéraux entre établissements et qui joue un rôle crucial dans la facilitation de ces transactions internationales. Cette activité est rigoureusement surveillée en raison de son exposition aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LCB/FT). Les institutions concernées doivent se conformer aux standards établis par la FATF, qui vise à uniformiser les pratiques de lutte contre le LCB/FT à l'échelle mondiale et recommande que les banques exercent un suivi et une gestion rigoureux de ces risques en la matière.

Ces évolutions réglementaires reflètent une prise de conscience accrue des défis posés par la mondialisation financière et la nécessité d'une coopération internationale pour maintenir l'intégrité et la stabilité du système bancaire mondial.

## ► La crise financière de 2007/2008 a changé la donne

La crise financière mondiale de 2007/2008, déclenchée par les « subprimes » aux États-Unis, a révélé les limites des politiques de déréglementation financière adoptées depuis les années 1970. La propagation de la crise, via les produits et marchés dérivés, ainsi que la sous-évaluation des risques de crédit souverain en Europe, ont exacerbé son impact. Pour sécuriser le système financier tout en préservant son intégrité comme un bien commun, de nouvelles réglementations ont été adoptées aux États-Unis<sup>12</sup> et la mise en œuvre des recommandations de Bâle III a été accélérée soulignant l'importance de l'application de méthodes rigoureuses pour évaluer le risque de défaut et s'en protéger. Parallèlement les sanctions<sup>13</sup>

11. On peut d'ailleurs noter qu'à de multiples occasions la défaillance de ce maillon essentiel constitua un accélérateur des grandes crises financières. À titre d'exemple, c'est bien par cette chaîne que s'est répandue la crise 1930/1933 qui aboutit à la Grande dépression des années 30. La panique initiale a en effet été déclenchée par l'effondrement d'une banque correspondante à Nashville (Tennessee) entraînant de facto la suspension de tout paiement pour une centaine d'institutions. L'effet de contagion se répandit alors comme une trainée de poudre et le réseau de correspondants finalement explosa.

12. La loi Dodd-Frank, ou *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, est une loi du Congrès des États-Unis adoptée en 2010. Elle est le principal volet législatif de la réforme du marché financier engagée durant la présidence de Barack Obama à la suite de la crise des subprimes. « Une loi pour promouvoir la stabilité financière des États-Unis en améliorant la responsabilisation (l'*accountability*) et la transparence dans le système financier, pour mettre fin au « *too big to fail* », pour protéger le contribuable américain en mettant fin aux sauvetages financiers (*ending bailouts*), pour protéger le consommateur des pratiques de services financiers abusifs, et pour d'autres objectifs ».

13. Qui ont frappé la banque française BNP Paribas en 2014 avec une amende record de US\$ 8,9 Mds ou encore la britannique HSBC en 2013 pour US\$ 1,9 Md. Dans les deux cas ces sanctions ont été prononcées pour des actions assimilées à du blanchiment d'argent.

pour les institutions suspectes de légèreté dans la maîtrise de leurs procédures LBC/FT sont lourdiées.

Cependant, ces mesures ont également eu des conséquences sur l'inclusion financière, particulièrement dans les domaines du *correspondent banking* et de l'analyse de crédit. Le caractère répressif de ces réponses a en effet rendu les institutions financières plus réticentes à prendre des risques, dans certaines régions et pour certains segments de clientèle.

### ► *Le correspondent banking et le de-risking*

Le *correspondent banking* est un mécanisme où une banque (correspondante) offre des services à une autre banque (répondante) via des comptes Nostro (le compte de la banque répondante ouvert dans les livres de la banque correspondante) et Vostro (le même compte, la plupart du temps, mais vu du point de vue de la banque correspondante), permettant des transactions tant domestiques qu'internationales. Cet arrangement, basé sur un accord bilatéral, facilite les paiements pour et entre les banques. Il est essentiel pour les transferts des « remittances » et pour les opérations en devises entre exportateurs et importateurs. Aujourd'hui principalement le fait de très grands institutions financières<sup>14</sup> ce mécanisme existe pourtant depuis longtemps sous différentes formes comme l'Hawala, le Hundi ou le Fei-chen et est vital pour l'économie mondiale.

#### **Le correspondent banking affecté par la crise de 2008**

Depuis la crise financière de 2008, malgré une augmentation du nombre global de banques, le secteur du *correspondent banking* a connu une baisse de 20 % du nombre d'institutions correspondantes entre 2011 et 2018. En 2016, 75 % des banques globales s'étaient déjà retirées de cette activité, et 60 % des banques locales. Ce phénomène mondial impacte négativement le développement des PME, les banques domestiques, les acteurs du *Trade and Project finance*<sup>15</sup>, ainsi que toutes les activités de compensation internationale.

#### **Comment expliquer ce déclin ?**

Post 2008, les régulateurs ont renforcé les mesures contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT), rendant les sanctions plus sévères pour les institutions jugées négligentes. Cette réaction a contraint le secteur bancaire à adapter ses structures internes, augmentant les coûts liés à l'acquisition et au suivi des clients. Mais la complexité et la subjectivité de règles jugées « trop

14. Les grandes banques internationales (Citibank, JP Morgan, BNP Paribas...) sont souvent correspondantes de nombreuses autres banques.

15. *Trade Finance* recouvre les outils spécifiques utiles au financement bancaire d'une transaction commerciale entre deux entreprises et le *Project Finance* recouvre ceux liés au financement d'un projet.

interprétables par le régulateur» ont poussé certaines banques à se retirer complètement du *correspondent banking*, coupant parfois des liens commerciaux, historiques ou se désengageant totalement de certaines régions. Ce phénomène de *de-risking* a incité la FATF en 2015 à clarifier ses directives pour tenter d'atténuer les impacts indésirables de cette tendance.

### **À quelle dynamique est-on réellement confronté ?**

La gestion des risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (LBC/FT) nécessite une analyse rigoureuse des clients (via entre autres la procédure KYC<sup>16</sup>). Cependant et malgré de réels efforts de clarification, l'évolution constante des règles et leur nature interprétable incitent les institutions financières à un excès de prudence. Et la nature extraterritoriale des sanctions, notamment de la part des autorités américaines, accentuent cette attitude sur les corridors clés de et vers l'USD et l'Euro<sup>17</sup> ou on observe une forte réduction du nombre d'acteurs. Face à ces risques, les banques ont développé des stratégies adaptatives à plusieurs échelles, d'un côté limitant les petites transactions, de l'autre pouvant même aller jusqu'à un désengagement total de certaines relations d'affaires dans les juridictions jugées trop risquées ou dont la rentabilité intrinsèque est faible au regard des capitaux propres qu'elles consomment.

### **Impact disproportionné mais mal mesuré sur le continent africain**

Cette diminution du nombre de banques correspondantes, depuis la crise financière de 2008, a eu un effet disproportionné sur l'Afrique, exacerbant les défis liés à l'accès aux services financiers et à l'inclusion économique. Selon les chiffres de la BRI, en 2017 environ 30 % de la population mondiale n'a toujours pas accès à des services de paiements mais c'est bien souvent plus de la moitié des habitants de certains pays d'Afrique (continent où seuls 7 pays ont un taux de pénétration dépassant 60 %).

Le développement d'acteurs panafricains de substitution, n'a pas résolu le problème fondamental d'accès aux transactions en devises fortes, cruciales pour le commerce de matières premières prédominant en Afrique. Le *de-risking* qui apparaît comme une dérive est un problème grave posé à la communauté internationale, selon les propres mots du FATF, « qui peut générer dans certaines régions ou certains pays de l'exclusion financière, moins de transparence des flux et potentiellement, par ricochet, une plus grande vulnérabilité aux risques initiaux de blanchiment et de financement du terrorisme ».

16. Voir selon l'interprétation des recommandations des autorités américaines un KYCC, Connaitre le client de votre client...

17. Ces deux devises représentent 80 % des flux sur SWIFT.

Des solutions alternatives, notamment l'usage de lettres de crédit<sup>18</sup> sont explorées, utilisant principalement des banques internationales le plus souvent étatsuniennes. Mais toutes ces solutions alternatives résultent de choix faits par des entités privées dont l'objectif premier est de nature fiduciaire. Sans surprise, les corridors riches se voient alors pérennisés et ceux desservant des pays ou des juridictions plus pauvres ou perçues plus instables sont délaissés ou affichent des coûts d'intervention dissuasifs.

Cette situation a des implications directes sur l'inclusion financière et le développement économique à long terme, en particulier dans les pays africains. Les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et le FMI<sup>19</sup>, notent que dans cette phase de concentration, la réorientation sur d'autres acteurs des flux de transferts des migrants, s'accompagnent d'une hausse des coûts de transactions et d'un appauvrissement du nombre et de la qualité des services proposés (déclenchant donc encore plus de concentration!).

Ironiquement, les efforts pour renforcer la sécurité du système financier global et pour mieux protéger les individus, affectent finalement directement les pays et populations les plus vulnérables, dont la dynamique d'inclusion financière a certainement été ralentie. Plus préoccupant, cette dynamique pourrait encourager l'utilisation de réseaux informels, moins transparents et plus susceptibles d'échapper aux mesures de contrôle LBC/FT.

En conclusion, le recul du *correspondent banking* représente un défi majeur pour l'Afrique, nécessitant une attention et des actions coordonnées au niveau international pour soutenir l'inclusion financière et le développement économique, tout en maintenant l'intégrité et la sécurité du système financier global.

## ► Le risque de crédit dans les pays en développement

### Les FinTech – des acteurs installés

Au cours des deux dernières décennies, les FinTechs dont le développement et la croissance sont liés à l'internet et à ses capacités de désintermédiation, ont profondément bouleversé le secteur bancaire. Elles ont particulièrement brillé dans le domaine

18. Une lettre de crédit est un accord émis par une banque, dans lequel la banque accepte de garantir le paiement au nom de l'acheteur, si les conditions de l'accord entre l'acheteur et le vendeur sont satisfaites. Une lettre de crédit est également appelée crédit documentaire.

19. Le FMI en 2017 pointe, dans une étude de cas qui leur est dédiée, les effets de cette contraction sur les Fiji, Tonga et Vanuatu. Avec la Banque mondiale, il montre du doigt les spécificités géographiques de ces effets, notamment les Caraïbes, les petits pays d'Europe et d'Asie centrale, les Îles du Pacifique et évidemment le continent africain. À titre d'exemple, le Libéria a vu le nombre de ses institutions correspondantes diminuer de moitié, (75 à 36 entre 2013 et 2016) tout comme le Soudan pour lequel cette contraction s'est faite entre 2012 et 2015.

du prêt en ligne, en réduisant les coûts de transaction et en améliorant la qualité et la rapidité du service. Le développement des FinTechs a été stimulé par la promesse d'une réduction des coûts de transactions lié aux innovations technologiques alors que post 2008 les banques traditionnelles sont accablées par des coûts de structure croissants liés à des exigences réglementaires renforcées.

Alors que les FinTechs innovaient avec de nouvelles méthodes d'évaluation du crédit utilisant l'intelligence artificielle et le « machine learning » les prêteurs traditionnels, soumis au durcissement des règles, devenaient plus frileux. Les plateformes de prêt entre particuliers (P2P) ont émergé comme des alternatives crédibles, prêtes à assumer des risques sur la base de leurs propres modèles d'analyse de crédit, offrant ainsi des solutions aux emprunteurs jusqu'alors exclus du système bancaire traditionnel.

### ***L'évolution des régimes réglementaires des FinTechs peut aider ou entraver le développement du secteur***

L'évolution réglementaire a un impact crucial sur le secteur des FinTechs, notamment dans le domaine du P2P. Le Royaume-Uni se distingue par l'adoption de *regulatory sandboxes*<sup>20</sup> permettant aux startups de tester leurs innovations sans contraintes excessives, une initiative testée avec succès pour M-PESA au Kenya. Cette flexibilité réglementaire est essentielle pour permettre aux FinTechs de concurrencer les banques traditionnelles qui, elles, bénéficient historiquement d'une asymétrie d'information s'appuyant sur l'historique de relations avec les clients.

Les régulateurs, reconnaissant leur potentiel pour une meilleure inclusion financière, ont progressivement œuvré à équilibrer les conditions de concurrence entre les banques et les FinTechs. L'Union européenne, avec sa directive révisée sur les services de paiement (DSP2), souhaite ouvrir le marché à de nouveaux acteurs en s'assurant que les prestataires de services de paiement ne bloquent ni n'entravent les services d'information sur les comptes et l'utilisation de l'initiation de paiement<sup>21</sup> pour leurs clients.

Pourtant si le nombre de Fintechs a connu une croissance rapide post-2008, les volumes traités restent limités. Au Royaume-Uni, bien que le marché des prêts P2P ait connu une croissance significative, le stock de prêts ne représentait que 0,4 % du marché total en 2015. Néanmoins, l'impact sur les prêts aux PME y est notable, les plateformes P2P représentant près de 5 % du total des prêts dans le pays et 12,6 % des prêts aux PME en 2015, démontrant le potentiel des FinTechs à redéfinir le paysage financier.

20. Ce sont des dispositifs de test et de soutien de nouveaux services financiers ou modèles d'affaires, exercés en conditions réelles; elles sont soumises à un encadrement et une surveillance particulière, souvent allégés.

21. L'initiation de paiement (PIS) est un service permettant à un particulier (ou une entreprise) d'ordonner une opération de paiement comme un virement, à partir d'un site Internet ou une application mobile qui n'est pas forcément celle de la banque où son compte bancaire est domicilié.

### **Le crédit dans les pays en développement, le cas de l'Afrique subsaharienne**

Les spécificités des pays en développement, particulièrement en Afrique subsaharienne, posent des défis à l'analyse de crédit. Les systèmes de notation de crédit, standardisés sur la base de normes conçues pour les économies développées, s'appuient sur des données et des modèles peu adaptés aux contextes locaux, créant des barrières à une évaluation précise des risques de crédit et limitant l'accès au financement. Or dans ces économies dominées par le secteur informel, la collecte de données conventionnelles est coûteuse et complexe, rendant difficile l'offre de crédit et augmentant le coût du capital.

Les plateformes de P2P apparaissent comme des solutions, en réduisant l'asymétrie d'information grâce à la collecte de données numériques mais l'impact de ces innovations reste limité par des infrastructures physiques encore insuffisamment développées et un accès trop restreint aux services numériques dans de nombreuses régions africaines. En Afrique subsaharienne, le crédit reste donc inaccessible pour une grande partie de la population mais également pour les PME, avec des taux de pénétration du crédit significativement plus bas que dans d'autres régions du monde en développement. Le succès de modèles tels que M-Pesa au Kenya, bien que remarquable, demeure l'exception plutôt que la norme.

Pourtant les institutions de microfinance (IMF) et les banques, acteurs traditionnels n'ont pas d'autre choix que celui d'investir également dans les solutions numériques pour s'adapter au développement des FinTechs, qui prouvent ainsi leur réel potentiel de transformation, même si leurs activités restent principalement centrées sur les paiements transfrontaliers et le crédit aux personnes physiques.

Cette situation reflète la complexité de promouvoir l'inclusion financière et le développement économique en Afrique subsaharienne alors que l'expansion des services de crédit, et ce même pour les entreprises du numérique, s'accommodent mal d'infrastructures de base et d'accès aux services numériques insuffisamment développés

## **► En conclusion**

### **L'impasse**

L'Association bancaire européenne (EBA) a mis en garde contre les pratiques de *de-risking* en mars 2021, soulignant que « le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) prévues par la législation de l'UE n'oblige pas les institutions financières à refuser ou à mettre fin aux relations d'affaires avec des catégories entières de clients En effet cette approche peut exclure injustement des clients du système financier avec des conséquences graves sur l'inclusion financière, notamment pour les paiements

transfrontaliers dans les pays en développement. Le FMI, dans son rapport de 2017, a mis en avant l'impact négatif du *de-risking* sur la croissance des pays vulnérables.

Pourtant malgré son importance, ce sujet demeure peu exploré dans les études de développement, certainement par manque de données mais peut-être aussi parce ce qu'il revêt dans les pays du Nord un caractère politique sensible. C'est de ce constat que la communauté du développement devrait se saisir pour sortir de ce qui paraît bien être une impasse. En effet des solutions, comme l'utilisation de la blockchain ou l'intervention d'entités publiques, restent à explorer, comme le rôle possible du FMI dans le soutien des transferts de fonds. Mais le plus souvent ces propositions ne concernent pas le financement des PME, pourtant essentiel au développement économique et à l'emploi.

### ***La Fausse piste***

L'émergence des Fintech's dans les pays développés a pu donner l'impression d'être une solution immédiatement disponible pour répondre aux défis des pays en développement, notamment africains. Les espoirs étaient grands pour les PME. Cependant, des obstacles (infrastructures insuffisantes, cadre réglementaire, sécurité des données, ...) limitent considérablement leur utilité. Malgré une augmentation de l'offre de services et une couverture clientèle élargie, les Fintech n'offrent pas une solution crédible au manque d'offre de crédit pour les PME ou ne semblent pouvoir le faire qu'en collaborant avec des institutions financières traditionnelles.

### ***La Vraie piste***

Les Fintech ont révolutionné l'analyse du risque de crédit en développant des modèles alternatifs basés sur un éventail plus large de données, s'écartant ainsi des méthodes d'analyses traditionnelles ne reposant que sur la donnée financière. Ce champ d'innovation a eu un impact significatif, surtout en Afrique, où elle a stimulé la croissance du secteur du crédit individuel et influencé les banques à intégrer davantage de spécialistes des données dans leurs équipes d'analystes. Pour répondre aux besoins très spécifiques des PME africaines, il est maintenant essentiel d'explorer de nouveaux modèles combinant données financières traditionnelles et données alternatives (comportementales, climatiques, ...) pour évaluer ce risque de défaut. Ces modèles, potentiellement sectoriels, nécessiteraient une approche réglementaire sur mesure et qui divergerait de la norme mondialisée, offrant ainsi une opportunité pour les régulateurs africains de promouvoir l'inclusion financière et le développement économique. La mise en place de « regulatory sandboxes » pourrait faciliter l'expérimentation de ces nouveaux modèles.

La communauté internationale devra alors décider de soutenir ou non ce mouvement qui inévitablement ne sera pas sans effet pour les pays développés et leur propre industrie bancaire.

### Proposition 5

Utiliser la fiscalité internationale sur le carbone pour obtenir un double dividende climatique et de développement.

## La taxation des carburants de l'aviation civile comme source de financement à destination des pays vulnérables\*

Alou Adessé DAMA, Vianney DEQUIEDT,  
Audrey-Anne DE UBEDA, Grégoire ROTA-GRAZIOSI

À l'issue de la COP 27, qui s'est tenue en novembre 2022 en Égypte, 196 pays se sont accordés pour créer un fonds dédié aux pertes et dommages occasionnés dans les pays touchés par le dérèglement climatique. Peu après, le président Macron annonçait l'organisation d'un sommet international à Paris, en juin 2023, visant à proposer un nouveau pacte financier avec les pays vulnérables, en facilitant leur accès aux financements nécessaires pour faire face aux conséquences des crises récentes et futures. Le rapport Landau (2004) considérait déjà des taxes à vocation environnementale sur le transport aérien et le transport maritime, secteurs totalement exonérés et échappant au protocole de Kyoto, comme deux sources potentielles de ressources à considérer pour financer le développement humain et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Près de 20 ans plus tard, l'alignement des enjeux climatiques et de développement font de l'instauration de taxes sur le kérosène des pistes doublement pertinentes, permettant, à court terme, la mobilisation de ressources dans le cadre de ce nouveau pacte financier et engendrant, à long terme, des effets en faveur de la décarbonation.

### ► Contexte aérien et émissions de CO<sub>2</sub>

Depuis les années 1940, l'aviation a connu un essor fulgurant, largement mené et influencé par les États-Unis. La convention de Chicago, signée en 1944 par 52 pays, et l'Association du transport aérien international (IATA) ont ensuite posé les bases de la coopération internationale dans le domaine de l'aviation civile. La demande pour le transport aérien est aujourd'hui concentrée dans les pays riches. Selon Gössling

\* Résumé du document de travail : Dama A. A., Dequiedt V., de Ubeda A.-A., Rota-Graziosi G. (2023) « La taxation des carburants de l'aviation civile comme source de financement à destination des pays vulnérables », Ferdi *Document de travail* P318, mars.

et Humpe (2020), le ratio passagers par habitant était en 2018 de 3 % dans les pays à faible revenu, 15 % pour les pays à revenu intermédiaire et 202 % pour les pays à revenu élevé. En amont de la chaîne de valeur, la production de kérosène est une activité dominée par quelques pays et entreprises. 16 pays représentaient, en 2019 et 2020, 75 % de la production mondiale, et les 4 premiers producteurs (États-Unis, Chine, Corée du Sud et Inde) comptaient à eux seuls pour 50 % de la production mondiale. Selon Lee *et al.* (2021), les émissions de l'aviation civile s'élevaient à 1 000 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> pour l'année 2018. Ces émissions représentent 2,4 % des émissions anthropogènes et continuent à augmenter malgré les progrès technologiques. Les États-Unis représentent près de 30 % des émissions totales et les seuls vols intérieurs américains représentent 20 % des émissions totales. Les 10 premiers pays concentrent 70 % des émissions et les vols internationaux représentent 54 % des émissions totales.

## ► Traitement fiscal du kérosène

La plupart des pays lèvent des taxes sur les produits pétroliers, dont le kérosène pour les vols intérieurs, sous la forme de droits d'accise spécifiques ou ad valorem ou de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le kérosène utilisé pour les vols internationaux est généralement exonéré de tout droit et taxe. Cette absence de fiscalité résulte d'une longue évolution des rapports internationaux en matière d'aviation civile initiée par la convention de Chicago en 1944. Elle autorisait la taxation des carburants par le pays où ils sont chargés dans les réservoirs et évitait la double taxation en interdisant les pays où l'avion atterrit de taxer les carburants encore en réservoir. L'exonération du kérosène consommé lors des vols internationaux est le résultat d'accords bilatéraux.

D'après les données de l'OCDE, la taxation effective moyenne est 9,6 €/tonne CO<sub>2</sub> en 2021, contre 79,6 €/tonne CO<sub>2</sub> pour le diesel et 71,2 €/tonne CO<sub>2</sub> pour l'essence<sup>22</sup>. Dans les pays du G20, la taxation effective moyenne est de 8,9 €/tonne, 78,7 €/tonne pour le diesel et de 67,3 €/tonne pour l'essence. Cette différence très significative de taxation moyenne entre le kérosène et les autres carburants résulte de deux phénomènes : d'une part, un traitement fiscal plus favorable du kérosène comparativement aux autres carburants lorsqu'il est utilisé pour les vols intérieurs et, d'autre part, les exonérations fiscales applicables au kérosène utilisé pour les vols internationaux.

Une taxe sur le kérosène réduirait cet écart qui altère sensiblement les signaux prix et biaise les incitations publiques et privées en matière de modes de transport à financer, promouvoir ou utiliser. Outre sa dimension environnementale, cet écart s'avère particulièrement inéquitable car le transport aérien demeure un service

22. Dans les pays du G20, la tarification effective moyenne est de 8,9€/tonne, 78,7€/tonne pour le diesel et de 67,3€/tonne pour l'essence.

consommé principalement par les ménages les plus riches (des pays les plus riches) malgré le développement récent de compagnies dites *low costs* (Büchs, 2021).

## ► Potentiel et incidence fiscale d'une taxe sur le kérosène

Une taxe sur le kérosène pourrait générer des recettes importantes, de 6 milliards Euro avec un droit d'accise du kérosène consommé par les vols internationaux de 0,1 €/litre et jusqu'à près de 20 milliards Euro pour un taux à 0,33 €/litre. Étant donné la concentration de l'activité de transport aérien, l'essentiel de ces recettes serait collecté par quelques pays dont les États-Unis, la Chine et le Canada. Les États membres de l'Union européenne représenteraient un peu plus de 9,5 % des revenus totaux. Un taux de 0,33 €/litre est cohérent avec les objectifs de décarbonation de l'UE, tandis qu'un taux de 0,1 €/litre est un scénario minimal, loin des niveaux de tarification du CO<sub>2</sub> ambitionnés par l'Union européenne, mais qui rencontrerait probablement une réticence moindre de la part des États-Unis puisqu'il s'agit du niveau de taxe déjà appliqué par certains États américains. L'estimation ne prend pas en compte l'impact de la taxe sur le comportement des compagnies aériennes et la croissance du trafic aérien, estimée à 4 % pour les vingt prochaines années, selon Boeing et Airbus.

L'introduction d'une taxe sur le kérosène pour les vols internationaux aurait un effet sur le prix de ce carburant, qui représente environ 25 % du prix des billets vendus par les compagnies aériennes et une proportion plus importante de leurs coûts. Cette taxe augmenterait le prix des billets d'avion de 2,7 % pour une taxe de 0,1 €/litre à 9,2 % pour une taxe à 0,33 €/litre, en considérant une élasticité prix égale à -1 (soit l'hypothèse qu'une hausse de 1 % du prix des billets engendrerait une diminution de 1 % de la consommation de vols internationaux). Ces estimations supposent une incidence fiscale de 100 % de la taxe sur le prix du kérosène et la transmission complète de cette hausse du prix du kérosène sur le prix du billet. En anticipant une baisse du trafic aérien avec une élasticité prix égale à -1, les recettes fiscales estimées seraient de 5,8 milliards Euro pour une taxe de 0,1 €/litre. Dans le scénario d'une taxe adoptée mondialement et fixée au niveau de 0,33 €/litre, niveau correspondant à une tarification du CO<sub>2</sub> d'environ 115 €/tonne, le revenu collecté sur la consommation de kérosène pour les vols internationaux est estimé à 18 milliards Euro par an. Les États-Unis seraient le principal percepteur de la taxe avec 34 % du revenu généré. En associant la Chine, le Canada, la Russie, l'Inde, le Japon et le Brésil, plus de 70 % des revenus seraient appréhendés. L'Union européenne représenterait quant à elle près de 10 % des recettes totales.

La taxation du kérosène sur les vols internationaux pourrait avoir d'autres effets ré-allocatifs et incitatifs, tels qu'une incitation des compagnies aériennes à utiliser

des avions plus économes en carburant et à adopter des carburants durables<sup>23</sup>. La taxation pourrait par ailleurs inciter les compagnies aériennes à recourir davantage à la pratique de réservoir ou *fuel tankering*, qui consiste à embarquer plus de carburant que nécessaire pour le vol dans les pays où le prix du carburant est moindre. Ces modifications substantielles des comportements, attendues si une taxe était introduite, mais difficiles à apprécier, impacteraient négativement les recettes fiscales, tout en augmentant les émissions de CO<sub>2</sub> liées au transport aérien.

### ► Mise en œuvre de la taxe : contraintes juridiques, opportunité politique et mise en œuvre technique

La convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale est souvent perçue comme une contrainte juridique à l'instauration d'une taxation du kérosène utilisé pour les vols internationaux. Ce texte n'interdit pourtant pas de taxer le kérosène, il précise seulement une exonération des droits et taxes portant sur le carburant contenu dans les réservoirs au moment de l'atterrissage d'un vol international. Rien n'empêche, par exemple, les pays ayant déjà adopté une taxation sur leurs vols intérieurs, tels que le Brésil, les États-Unis, le Japon, la Norvège ou encore les Pays-Bas, de signer des accords bilatéraux pour taxer les vols internationaux qui les relient. L'exonération du kérosène consommé sur les vols internationaux résulte intrinsèquement des accords bilatéraux signés entre États et non de la convention de Chicago. Ces accords pour le cas des États-Unis, acteur prépondérant du secteur, n'engagent que le pouvoir fédéral et laissent les États américains libres de taxer le kérosène indépendamment de la nature du vol. À l'échelle européenne, l'application d'une règle de *minimis* permettrait de lever une taxe sur les carburants consommés sur des vols intra-européens (Faber et O'Leary, 2018).

Un ensemble de pays de l'UE, responsable de plus de 50 % des émissions produites par le secteur aérien européen, a invité en 2019 la Commission européenne à réexaminer et faire avancer le débat sur la taxation de l'aviation civile. Consciente que l'exonération fiscale de l'aviation internationale n'est plus adaptée aux défis climatiques actuels, l'UE ouvre la voie dans une proposition de directive dite « RED III », en 2023, à une taxation du kérosène pour les vols intra-européens afin de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, avec un alignement sur la fiscalité du transport routier d'ici 10 ans. La France, qui a adopté en 2005 une taxe de solidarité sur les billets d'avion pour financer l'organisme international Unitaid, est favorable à cette taxe, mais souhaite privilégier une approche européenne. Quelle que soit l'échelle considérée – européenne ou mondiale –, la mise en place d'une taxe sur le kérosène nécessitera avant tout une large adhésion politique, qui pourrait être favorisée par le double

23. Une taxe sur le kérosène standard (produit à partir de pétrole) permettrait de réduire le surcoût qu'entraîne la consommation de kérosène soutenable, ce dernier étant aujourd'hui plus cher.

enjeu de mobilisation de ressources pour les pays vulnérables et de lutte contre le changement climatique. Une adoption unanime et rapide à l'échelle mondiale d'une telle taxe paraît peu probable. Néanmoins, étant donné la concentration du secteur, l'adoption d'une taxe par un petit groupe de pays pourrait s'avérer suffisante pour appréhender une grande partie du transport aérien.

Le choix du fait générateur ainsi que le choix de l'étape d'exigibilité de la taxe au long du cycle de vie du kérosène (production, importation, stockage, livraison aux compagnies aériennes) sont déterminants pour le succès de la collecte des recettes. La mise en œuvre d'une taxe sur le kérosène ne soulève pas de difficultés techniques majeures car le secteur de l'aviation civile est très concentré. Il implique un nombre restreint d'acteurs à certains niveaux de la chaîne de valeur, comme les producteurs de kérosène ou les aviateurs. Les compagnies aériennes ou les aéroports sont certes plus nombreux en absolu, mais leur marché respectif est très concentré autour de quelques acteurs. Les producteurs de kérosène, qui sont les grandes compagnies pétrolières, sont déjà taxés pour la majeure partie de leurs productions, sans que cela ne pose des difficultés particulières de mise en œuvre et de contrôle. Une alternative à la taxe pourrait être une redevance pour services environnementaux. Quelle que soit l'approche retenue, le mécanisme d'affectation du produit de la taxe à un fonds destiné aux pays vulnérables devra être précisé et clairement défini.

## ► Conclusion

L'exonération fiscale dont bénéficie le kérosène consommé lors des vols internationaux apparaît aujourd'hui comme une anomalie budgétaire et environnementale. Cette exonération est le produit de la multitude d'accords bilatéraux régissant le trafic aérien entre pays et non d'un principe établi par la Convention de Chicago. Elle est assimilable à une dépense fiscale car reposant sur une politique nationale délibérée.

Une taxe du kérosène consommé lors des vols internationaux de 0,33 €/litre permettrait de collecter 18 milliards d'euros par an, tandis qu'une taxe de 0,1 €/litre permettrait de collecter 5,8 milliards d'euros par an. Cette taxation réduirait l'écart de tarification carbone dont bénéficie actuellement le transport aérien. Elle serait particulièrement équitable au regard du profil des voyageurs concernés. Enfin, elle serait également une incitation à décarboner le secteur en favorisant les carburants soutenable et les avions les plus efficaces. Elle complèterait ainsi l'initiative pour la neutralité carbone du secteur en 2050 : CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), initiative très ambitieuse adoptée en 2020 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui ignore l'instrument fiscal et repose sur une approche volontaire qui sera largement insuffisante pour une décarbonation effective.

La structure très concentrée du secteur simplifie considérablement la collecte de cette taxe, qu'elle soit exigible au niveau du raffinage, du stockage ou de la livraison du kérosène. La principale difficulté est d'ordre politique. En l'absence d'une coordination mondiale qui serait la meilleure solution, l'adhésion des quelques pays dont les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, la Chine, l'Inde et le Brésil serait suffisante pour appréhender près des trois quarts des émissions de CO<sub>2</sub> du secteur. La nature concurrentielle du secteur limiterait les effets dommageables en termes de compétitivité de l'adoption unilatérale d'une telle taxe. Une analyse complémentaire reste néanmoins nécessaire.

## ► Références

- Büchs M., Mattioli G. (2021) «Trends in air travel inequality in the UK: From the few to the many?», *Travel Behaviour and Society*, vol. 25, pp. 92-101.
- Faber J., O'Leary A. (2018) «Taxing aviation fuels in the EU», CE Delft Report.
- Gössling S., Humpe A. (2020) «The global scale, distribution and growth of aviation: Implication for climate change», *Global Environmental Change*, vol. 65, 102194.
- Landau J.-P. (2004) «Les Nouvelles contributions financières internationales», La Documentation française, Rapport officiel.
- Lee D.S., Fahey D.W., Skowron A., Allen M.R., Burkhardt U., Chen Q., *et al.* (2021) «The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018», *Atmospheric Environment*, vol. 244, 117834.

## Proposition 6

Adapter au changement climatique la gestion de la dette des pays vulnérables.

# Soutenabilité de la dette et changement climatique\*

Bruno CABRILLAC, Camille FABRE, Luc JACOLIN

Le changement climatique a des conséquences à la fois immédiates et à long terme sur les trajectoires d'endettement des pays en développement. Leur forte vulnérabilité physique au réchauffement climatique et à la multiplication des désastres naturels, combinée à une plus faible résilience socio-économique (insécurité alimentaire et agricole, forte croissance démographique, absence de filets de sécurité sociale, instabilité politique), pèsent sur les finances publiques, alors que les marges de manœuvre budgétaires dont ils disposent sont déjà faibles.

En outre, le financement de la transition énergétique représente un défi financier majeur pour le développement durable de ces pays. Selon l'UNECA, pour les pays africains, les investissements nécessaires à la transition énergétique sont de l'ordre de 500 milliards de dollars d'ici 2030. Les besoins d'adaptation au changement climatique, sont à la fois plus immédiats et plus élevés en termes relatifs que dans les pays développés. Pour les pays africains, les besoins de financement pour l'adaptation au changement climatique sont estimés à 438 milliards de dollars d'ici 2030 (Songwe *et al.*, 2022). Les besoins de financement liés à la lutte contre le changement climatique représentent ainsi une composante essentielle des besoins de financement nécessaires à un développement durable.

Le changement climatique pèse parallèlement sur la capacité d'investissement et d'endettement des pays en développement. Les pertes de croissance économique engendrées par le changement climatique (De Bandt *et al.*, 2022) peuvent en effet limiter leur capacité à mobiliser les ressources fiscales et d'emprunt. Dès 2015, Standards and Poor's alertait sur le risque de dégradation massive de la solvabilité des pays vulnérables (Kraemer *et al.*, 2015) et les agences de notation ont commencé à prendre en compte la vulnérabilité climatique. Klusak *et al.*, (2021) estiment ainsi que dans l'hypothèse d'un maintien des émissions à un niveau élevé<sup>24</sup> compatible

\* Cabrillac B., Fabre C., Jacolin L. (2023) « Soutenabilité de la dette et changement climatique » Ferdi Note brève B249, mai.

24. *Representative Concentration Pathways 8.5*, compatible avec une augmentation de température de 5°.

avec une augmentation des températures de 5°C, 63 pays verraient de ce fait leur notation souveraine dégradée d'un peu plus d'1 notch, en moyenne. La montée des risques climatiques exerce une pression à la hausse sur le coût des financements de marché – par exemple, sous la forme de primes de risque climatique, de l'ordre de 65-120 points de base (Geneva 25: Climate and Debt, 2022) pour les pays les plus vulnérables.

Cet effet de ciseau – entre montée des besoins de financement, d'une part, et de moindres financements disponibles à un coût plus élevé, d'autre part – risque d'enclencher un cercle vicieux pour les pays les plus vulnérables, paralysant leurs efforts d'adaptation et retardant leur transition climatique, notamment énergétique. La communauté financière internationale est naturellement interpellée par cette problématique au confluent de la gestion de deux biens publics mondiaux, le développement durable et la lutte contre le changement climatique. De fait, des outils de financement multilatéraux dédiés à la lutte contre le changement climatique et à l'atténuation de l'impact financier des catastrophes naturelles ont été progressivement mis en place (*Rapport des CMAF*, 2019, pp. 33-41), notamment la création, en 2022, de Resilience and Sustainability Trust par le FMI et des facilités de financement associées.

Cependant, la rareté des ressources d'APD, au regard de l'ampleur des besoins, conduit à chercher, à travers des solutions d'ingénierie financière, des effets de leviers de ce type de financement. En ce qui concerne la prévention des crises de dette dues à des catastrophes naturelles, une première voie peut être explorée, celle des instruments assurantiels ou contingents. Ces instruments permettent de transférer une partie du risque aux créanciers ou aux assureurs avec éventuellement une prise en charge par l'APD d'une partie du coût de ce transfert. Une autre voie peut être envisagée pour éviter l'enclenchement d'un cercle vicieux entre vulnérabilité climatique et financière, celle de la prise en compte des efforts d'adaptation dans l'appréciation du risque net de catastrophe naturelle. Enfin, les swaps de dette/climat peuvent être également une solution, notamment dans le cadre d'opérations de restructuration de dette. En dehors de ce cas, leur avantage comparatif par rapport à du financement direct reste limité (Quentin *et al.*, 2022).

Les mêmes instruments peuvent-ils être mobilisés pour le risque de transition vers le net zéro<sup>25</sup>, notamment énergétique ? Celui-ci est plus difficile encore que le risque physique à évaluer, au moins pour les pays à faible revenu ou l'Afrique, qui n'émettent qu'une faible part des émissions de gaz à effets de serre (3 % dans le cas de l'Afrique). En effet, l'horizon de leurs engagements est plus lointain que les engagements de neutralité carbone à 2050 des pays avancés retenus dans l'accord de Paris et le degré

25. Le risque de transition est le risque de ne pas être sur la bonne trajectoire pour tenir ses engagements en matière de réduction de ses émissions. Dans ce cas, le pays peut être conduit, sous la pression étrangère (taxe aux frontières sur le carbone, conditionnalité de l'aide, actions diplomatiques...) à prendre des mesures brutales qui pèsent sur la production.

de risque associé à la non réalisation de ces engagements est aussi difficile à évaluer. Il pourrait paraître cependant logique de tenir compte des efforts de transition dans l'appréciation du risque souverain, si on estime que le retard sur les investissements de transition pèse sur la croissance potentielle à long terme. Mais ce raisonnement vaut sans doute pour beaucoup d'investissements publics à rentabilité économique élevée et fonde l'approche bilancielle (endettement net des actifs publics) soutenue notamment par la Chine (I. Ball *et al.*, 2021).

### ► La question de la soutenabilité de la dette publique au regard du changement climatique constitue, dans ce contexte, un enjeu central pour les pays à faible revenu et soulève plusieurs questionnements :

- Le premier est relatif à la bonne prise en compte de la réduction des risques souverains engendrée par les politiques climatiques. L'accroissement de la vulnérabilité aux risques physiques en raison du changement climatique conduit à en faire un élément clé de l'appréciation du risque souverain. Il est donc logique de considérer dans les analyses de soutenabilité de la dette uniquement le risque net, en tenant compte des efforts d'adaptation, pourvu que l'on dispose d'indicateurs permettant de mesurer l'impact effectif de ces investissements. Ainsi, par exemple, un investissement dans l'irrigation réduit le risque de sécheresse. C'est une incitation puissante aux investissements d'adaptation, à la fois pour le bailleur et pour le bénéficiaire.

- Le même raisonnement peut être fait pour le risque de transition climatique défini comme le coût supplémentaire lié à une transition trop tardive ou trop limitée, ou au contraire trop brutale. L'évaluation de ce risque, et donc de son atténuation, est également difficile. Un premier risque est celui des actifs échoués. Si on peut, de manière pertinente, essayer d'évaluer ce risque, par exemple dans le cas des ressources d'énergie fossile, il sera moins évident d'évaluer son atténuation par des politiques de diversification. Un autre risque, plus difficile à mesurer, est celui de ne pas tenir les engagements pris de réduction des émissions. L'ampleur de ce risque dépend cruciallement de la pression de la communauté internationale (conditionnalité climatique, taxe carbone aux frontières, etc.).

- Doit-on aller jusqu'à prendre en compte non plus la dette financière nette, mais la dette nette des actifs publics concourant aux politiques climatiques ? La réponse relève d'un débat ancien et plus général sur une approche bilancielle de la dette publique, en en déduisant les actifs publics. Cette approche, défendue par exemple par Larry Summers, repose sur une logique de rendement économique de l'investissement public (i.e. en termes de croissance) qui est souvent vérifiée pour les pays avancés (A. Abiad *et al.*, 2015). Outre que l'efficacité du capital public en termes de croissance est

plus aléatoire dans les pays à faible revenu, du fait à la fois de problèmes de qualité de l'investissement et de goulets d'étranglement multiples dans le processus de développement, cette approche ne garantit pas forcément la soutenabilité de la dette. D'une part, dans les PFR, la dette souveraine est en large partie externe et en devises, et la croissance n'engendre pas fatalement plus de recettes extérieures ; et, d'autre part, la capacité des États à transformer la croissance en recettes fiscales est moindre et aussi incertaine (cf. par exemple, H. Ahir *et al.*, 2021). En outre, la mise en œuvre de stratégies de développement fondées sur l'accumulation de capital public a été globalement un échec à la fin du siècle dernier, entraînant une forte crise de la dette. Pourtant, les initiatives internationales visant à promouvoir les investissements dans les infrastructures dans les pays en développement se sont multipliées, qu'il s'agisse, par exemple, du récent « Partenariat mondial pour les infrastructures et les investissements » (*Partnership for Global Infrastructure and Investment*) porté par le G7, de la stratégie *Global Gateway* de l'Union européenne ou encore de l'initiative *Belt and Road* (BRI) de la Chine. La situation de surendettement ou même de défaut de paiement de beaucoup de pays ayant bénéficié de BRI repose la question de la pertinence de cette stratégie.

- En extrapolant, on peut poser la question de la prise en compte de l'ensemble des actifs incluant le capital naturel et le capital humain. Cette approche est facilitée par les travaux menés sous la coordination de la Banque mondiale et qui visent à recenser de manière exhaustive le capital d'un pays (*The Changing Wealth of Nations*, 2021). Par rapport à la précédente, cette approche présente l'avantage de prendre en compte l'évolution du capital naturel (et donc des politiques environnementales, y compris de la biodiversité, comme de la dépréciation des actifs fossiles), mais aussi du capital humain et donc des politiques d'éducation. Cela permettrait de répondre aux vœux de Nature Finance, qui prône l'intégration des risques liés à la nature dans les cadres d'analyse de viabilité de la dette (*Integrating Nature into Debt Sustainability Analysis*). Le lien avec la croissance à long terme pourrait être moins distendu que dans le cas des seuls actifs physiques, même si le lien avec la capacité de remboursement sur le moyen terme reste problématique. Toutefois, l'approche de *Changing Wealth of Nations* montre que l'ASS est la seule région du monde qui a perdu de la richesse au cours de ces deux dernières décennies. Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est aussi la région qui compte le plus d'épisodes de crise de balance des paiements et/ou d'endettement.

- Quel que soit le champ des actifs pris en compte pour l'appréciation de la solvabilité, se pose la question de la comptabilisation des investissements concourant à ces actifs, c'est-à-dire d'une approche prospective de la norme de solvabilité. Il s'agit, dans ce cas, non plus d'apprécier le dénominateur des ratios de solvabilité en termes de stock (dette/stocks d'actifs publics), mais de retirer du numérateur les flux qui concourent à la croissance du capital physique ou naturel (dette-investissements programmés concourant à l'acquisition d'actifs publics). Ce sujet est également ancien et donne lieu à de nombreux débats, notamment dans le cadre des discussions sur les règles

budgétaires, particulièrement dans l'Union européenne. Les mêmes arguments peuvent être avancés pour défendre ou incriminer cette approche pour les PED. Notamment, la rentabilité économique et sociale (et en termes de biens publics mondiaux) d'investissements à venir est encore plus difficile à évaluer et donc plus aléatoire que celle du capital existant. Toutefois, cette approche paraît cohérente avec une aide internationale qui a désormais deux axes : développement et biens public mondiaux.

- Quelle que soit la perspective, l'intégration de la dimension climatique dans les analyses de soutenabilité à moyen et long terme de la dette (DSA) est essentielle, dans une perspective de mobilisation et de catalyse des financements extérieurs (officiels et privés), ou d'orientation à moyen et long terme des stratégies d'endettement des pays débiteurs. L'adoption de méthodes adaptées de traitement du risque climatique et la mise en œuvre de stress tests climatiques sont des pistes à envisager pour affiner les DSA. Il s'agit de trouver une ligne de crête entre la nécessité d'inclure la dimension climatique afin de permettre aux pays de renforcer leur résilience, et celle de refléter la contrainte irréfragable que constitue in fine la dette. L'allongement de l'horizon temporel des analyses de soutenabilité de la dette paraît également essentielle afin de prendre en compte les risques physiques et de transition ainsi que les investissements qui les réduisent. L'inclusion des créanciers privés, d'une part, et de la dette intérieure, d'autre part, dont le poids est croissant, sont aussi primordiales. Enfin, la transparence est un facteur déterminant pour la crédibilité et l'adhésion des créanciers, tant au niveau des analyses de soutenabilité de la dette que des stratégies d'endettement responsables des pays débiteurs.

- La dimension climatique doit également être mieux intégrée par les agences de notation afin de mobiliser les financements privés et de limiter les coûts de financement pour les pays vulnérables. Si celles-ci ont commencé à prendre en compte la vulnérabilité climatique dans leurs notations, la faible différenciation de la notation du risque-projet et du risque-pays pénalise le financement de projets d'adaptation ou d'atténuation qui se voient généralement attribuer la note du souverain. Davantage de transparence et de dialogue entre les agences de notation, les pays bénéficiaires et les porteurs de projets sont ainsi nécessaires afin de développer des notations de projets pour l'adaptation et la transition énergétique qui tiennent compte des rendements économiques, sociaux et environnementaux escomptés, et notamment des gains de croissance liés à la transition climatique.

## ► Des instruments de financement adaptés à la prise en compte des risques et des politiques climatiques

- Les risques mondiaux – macroéconomiques, environnementaux, géopolitiques – se sont accrus. Cela conduit à augmenter la vulnérabilité de la dette, en particulier pour les pays émergents et surtout les pays à faible revenu. Dans ce contexte, la recherche

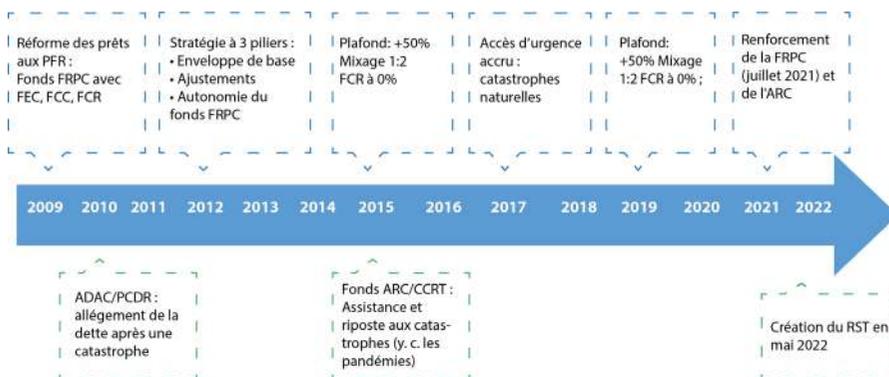
d'instruments de réduction des impacts de ces risques à travers des instruments de type assurantiel est une des solutions les plus naturelles. Ce type d'instrument paraît particulièrement adapté aux risques physiques engendrés par le changement climatique. Ces événements sont en effet complètement indépendants des actions menées par les autorités locales. Cependant, l'impact de ces événements est directement dépendant des politiques d'adaptation menées par ces autorités. Toutefois, l'aléa moral attaché à tout instrument assurantiel est réduit et peut être encore plus limité par des clauses ad hoc. Dans ce contexte, il serait utile de développer une plus large palette d'outils, qui va du développement d'instruments de dette contingents (*State-contingent Debt Instruments* - SCDI) – qui connaissent aujourd'hui un regain d'intérêt – à la capacité d'institutions comme le FMI à mobiliser des ressources de manière contracyclique ou à des effets de levier sur de l'assurance privée.

- Un premier type d'instrument est constitué de financements prévoyant des clauses automatiques de rééchelonnement de créances en cas d'occurrence d'un événement externe. Pour les raisons évoquées plus haut (indépendance de l'événement vis-à-vis des actions du créancier), ce type d'instrument est très adapté aux catastrophes naturelles. Des progrès récents ont été réalisés en ce qui concerne les clauses relatives aux catastrophes naturelles, qui offrent aux pays débiteurs un allègement des liquidités en cas de chocs, y compris les pandémies dans la dernière version. En septembre 2022, la Barbade a émis une obligation assortie de clauses relatives aux catastrophes naturelles et aux pandémies, prévoyant une suspension des paiements en cas de nouvelle pandémie mondiale déclarée par l'OMS. En novembre 2022, dans la perspective de la COP27, l'Association internationale des marchés de capitaux (ICMA) a publié un modèle de clauses de dette résiliente au changement climatique (Climate Resilient Debt Clauses - CRDC) dans les obligations souveraines. Cette initiative est fortement soutenue par le gouvernement britannique qui a introduits ce type de clauses dans ses financements export et travaille avec de nombreux prêteurs multilatéraux et bilatéraux afin de les développer. L'Agence française de développement (AFD) propose depuis une quinzaine d'années à ses clients de bénéficier de « prêts très concessionnels contra-cycliques » (PTCC) qui contenaient des clauses de ce type avec un déclencheur lié aux termes de l'échange (prix international d'une matière première exportée par le débiteur). Le succès de ce type de prêt a été mitigé, mais la leçon que l'on peut en tirer est, comme pour tous les instruments de dette contingents (notamment les plus connus, comme les obligations liées au PIB), qu'une masse suffisante de dette doit être contingente au même type d'événement pour protéger à la fois les créanciers et le débiteur. Il y a donc une problématique de coordination des créanciers et de comparabilité de traitement. En effet, si les créanciers officiels adoptent de telles clauses, des difficultés peuvent surgir en cas de co-financements privés en l'absence de clauses comparables du côté des créanciers privés. Un autre enjeu lié au développement de telles clauses consiste en la définition de l'événement déclencheur. En effet, la diversité des catastrophes naturelles peut représenter un obstacle à la mise en œuvre d'instruments et d'indicateurs standardisés.

• C'est dans cet esprit que les institutions multilatérales ont développé, ces dernières années, des outils pour réduire le service de la dette en cas de catastrophe naturelle. Le FMI a ainsi graduellement adapté les financements visant à répondre aux urgences liées aux catastrophes naturelles (Note brève Ferdi B227, cf. illustration ci-dessous), avec par exemple, en 2015, le Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes, le Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT) qui a succédé au Post Catastrophe Debt Relief Trust pour faire face aux conséquences de l'épidémie d'Ebola. Ce fonds fiduciaire a vocation à annuler sur plusieurs années le service de la dette à l'égard du FMI de pays pauvres et vulnérables affectés par une catastrophe naturelle ou une épidémie. Il est financé sur une base volontaire par des dons de pays membres du FMI. C'est dans cette même logique que s'inscrit l'initiative prise par les pays du G20 de suspension du service de la dette de plus de 70 pays vulnérables lors de l'épidémie de Covid (entre mai 2020 et décembre 2021).

• Un deuxième type d'instrument est de nature plus directement assurantielle. Il s'agit non plus d'alléger le service de la dette en cas de catastrophe naturelle, mais de compenser tout ou partie des dommages causés. L'assurance privée ne peut à elle seule assurer cette tâche. En effet, d'une part, les risques augmentent fortement du fait du changement climatique et, d'autre part, cette augmentation est très difficile à prévoir.

*Principales évolutions des financements du FMI pour les pays pauvres<sup>26</sup>*



En haut de la flèche, évolutions concernant les financements délivrés par le FRPC; en bas, la création d'autres fonds de financement spécifiques ouverts aux pays éligibles.

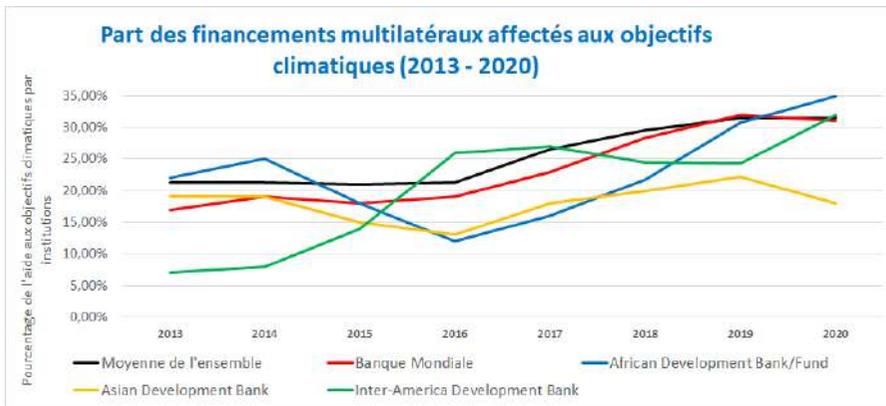
**Acronymes:** Facilité élargie de crédit (Extended Credit facility), Facilité de crédit rapide (Rapid Credit Facility), Facilité de crédit de confirmation (Standby Credit Facility). Les autres facilités à destination des pays pauvres (en vert) sont délivrés par le Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette après une catastrophe (ADAC/Post Catastrophe Debt Relief) puis le Fonds fiduciaire d'assistance et riposte aux catastrophes (ARC/Catastrophe Containment and Relief Trust), Fonds de soutenabilité et de résilience (Resilience and sustainability Trust).

**Source:** FMI.

26. Éligible FRPC.

La conséquence est que le prix de l'assurance est très élevé. Cela n'empêche pas d'imaginer des systèmes de partenariat public/privé qui permettent d'inciter à une plus grande couverture de ce type de risque. Les régulateurs peuvent y aider. C'est tout le sens de l'initiative de la présidence japonaise du G7 en collaboration avec l'Association internationale des superviseurs de l'assurance (IAIS), ainsi que le bouclier mondial contre les risques climatiques lancé par le G7 et les pays les plus vulnérables, en novembre 2022.

- Enfin, le développement d'instruments de financement multilatéraux de réponse aux chocs a permis d'accroître le potentiel des institutions multilatérales pour participer au financement des conséquences des catastrophes naturelles. Un tiers des financements multilatéraux sont ainsi dédiés à des objectifs climatiques (cf. graphique ci-dessous), avec souvent l'objectif explicite d'effets de leviers dans la mobilisation de financements privés. C'est dans cette logique que s'inscrit, par exemple, la facilité de bouclier mondial contre le risque climatique lancée par la Banque mondiale en novembre 2022 en soutien à l'initiative du G7 mentionnée précédemment. La réflexion lancée par la COP28 sur un fond de compensation des pertes et dommages s'inscrit également naturellement dans cette logique.



Source : OCDE-CAD.

- Ces approches paraissent moins bien adaptées aux risques, pourtant lourds, de transition. Les instruments contingents ou assurantiels ne peuvent en effet pas être appliqués à des risques qui relèvent de politiques publiques. Dans ce cas, les instruments utilisés doivent au contraire viser à soutenir les politiques d'atténuation, plutôt qu'à protéger contre les risques de transition. Une première voie, déjà largement explorée, est celle d'une conditionnalité climatique. Celle-ci peut être intégrée dans l'aide projet (on ne finance que des investissements verts), mais elle peut aussi être un élément de conditionnalité de l'aide budgétaire, qu'elle soit affectée ou non. L'inconvénient de ce type de conditionnalité est que

le verdissement des financements vers les pays les plus pauvres ou les plus vulnérables ne s'accompagne pas explicitement d'une augmentation des volumes d'aide. Au contraire, il peut, si ce verdissement entraîne des coûts supplémentaires, impliquer une baisse des rendements économiques et sociaux des investissements ou des politiques financés.

- Mais on peut envisager d'autres moyens relevant plus de politiques incitatives : des financements additionnels, afin d'éviter tout effet d'aubaine, liés à des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ceci pourrait s'accompagner de relèvement des plafonds de dette (cf. *supra*). L'avantage de cette approche est qu'elle matérialise des financements additionnels associés aux politiques d'atténuation ou de transition. Or les gains tirés de ces politiques relèvent de la préservation d'un bien public mondial « pur » (le climat) et donc d'une logique très différente de celle de l'aide publique au développement. Les effets d'éviction des flux d'aide au développement par ce type de financement pourraient être ainsi limités, notamment s'ils sont distribués à travers des canaux spécifiques (fonds transversaux ad hoc, ou fonds fiduciaires dans les BMD). Si, dans un premier temps, il paraît réaliste que le financement de ces canaux s'effectue sur une base volontaire, systématisant ainsi l'approche plurilatérale des Just Energy Transition Partnerships (JETPs), un accord international sur la base d'un juste partage de la charge de l'atténuation est naturellement souhaitable. Ces nouveaux canaux ont vocation à collecter des ressources supplémentaires, mais ils ne doivent pas aggraver la fragmentation de l'aide. C'est la raison pour laquelle mieux vaudrait créer des fonds fiduciaires au sein des institutions existantes, notamment les BMD, comme c'est déjà le cas à la Banque asiatique de développement (ABD), avec l'Energy Transition Mechanism.

- Une troisième possibilité de financement additionnel des politiques d'atténuation, c'est la valorisation de la préservation du capital naturel concourant à la réduction des émissions à gaz de serre. Cette approche est explorée depuis la fin des années 1980 à travers des opérations de dette contre nature (Quentin *et al.*, 2022). Celles-ci ont connu, au cours des dernières années, un regain d'intérêt plus intellectuel qu'opérationnel. Les montants concernés restent en effet très limités, en raison des difficultés de mise en œuvre, tant du côté des créanciers que des débiteurs. Parmi ces difficultés, certaines tiennent à la nature de l'opération ; c'est-à-dire une réduction de dette. Un consensus semble se dégager pour considérer que ce type d'instrument peut avoir un apport dans des cas spécifiques, mais ne peut restaurer à lui seul la soutenabilité de la dette d'un pays. La publication de lignes directrices (« guidelines ») pourrait être néanmoins utile pour développer ce type d'opérations. La question se pose alors de financements additionnels non liés à la dette, notamment la valorisation des crédits carbone liés à l'existence et à la préservation des puits de carbone (bassin du Congo en Afrique notamment). Comme le note le Geneva Report, les systèmes de crédits carbone actuels apparaissent fragmentés, peu crédibles et sous rémunérés et une rémunération plus juste des efforts de conservation de puits de carbone naturels

se trouve dans la ligne des revendications d'États africains dans le cadre des COP. Reste ainsi à résoudre la principale difficulté qui consiste à valoriser les gains liés à la préservation du capital naturel, notamment en fonction d'un contrefactuel (qu'est ce qui aurait été fait s'il n'y avait pas eu ces financements ?). Toutefois, plus les pays sont pauvres et vulnérables, moins grande est l'importance d'un éventuel effet d'aubaine.

- Même si la logique de financements additionnels liés aux politiques d'atténuation limite les effets d'éviction du financement du développement, il reste qu'elle ne résout pas forcément les arbitrages entre les divers ODD, y compris l'arbitrage entre politique d'adaptation et politique d'atténuation. Il faudrait alors envisager des financements additionnels liés à l'atteinte de l'ensemble des ODD plutôt qu'à des objectifs liés seulement à des politiques climatiques. Mais dans cette hypothèse, la rationalité et l'efficacité de collecte des fonds sur une base de partage de la charge d'un bien public mondial s'estomperaient.

- Enfin, au-delà du développement de nouveaux instruments de financement adaptés à la prise en compte des risques et des politiques climatiques, une réflexion quant à l'impact des régulations existantes sur la disponibilité et le coût des financements de projets liés à l'adaptation au changement climatique et à la transition énergétique peut également être engagée. Si les règles prudentielles sont absolument essentielles afin de garantir une plus grande stabilité du système financier, une analyse de leurs conséquences sur le périmètre géographique des investissements institutionnels serait intéressante. L'application de la réglementation de Bâle III et IV et de Solvabilité II a en effet pu avoir comme conséquence de renchérir le coût des financements extra-frontaliers et hors OCDE et une étude d'impact de cette application sur l'accès aux financements des pays vulnérables au changement climatique pourrait être, à ce titre, une voie à explorer.

## Partie 3

# Allouer les fonds là où ils sont le plus nécessaires

### Proposition 7

Faire en sorte que les fonds de développement concessionnels soient alloués en priorité aux pays pauvres et vulnérables.

## Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels\*

Patrick GUILLAUMONT

83

Dans la préparation du Sommet de Paris de juin 2023 la question de la mobilisation de nouvelles ressources pour le financement du développement et des biens publics mondiaux retient beaucoup plus l'attention que la façon dont ces fonds nouveaux, comme les anciens, sont alloués entre les pays.

S'il doit y avoir un pacte financier c'est bien avec des pays pour qui compte ce qui leur sera alloué. Sont visés en priorité les pays qui à des degrés variés sont vulnérables aux chocs exogènes, externes ou naturels chocs dont l'ampleur et les conséquences sont de plus en plus importantes.

Comment donc atteindre les pays vulnérables ou plus généralement comment traiter de la vulnérabilité dans la répartition des financements concessionnels et comment le faire de façon équitable, efficace et transparente ?

\* Guillaume P. (2023) « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », Ferdi *Note brève* B246, avril. Ce texte correspond à l'intervention de Patrick Guillaume (Ferd) le 16 mars 2023 au Groupe de travail n°1 « Améliorer l'offre des institutions financières internationales et l'architecture financière internationale » pour le Sommet de Paris, juin 2023.

## ► Pourquoi la vulnérabilité importe-t-elle ?

La vulnérabilité est le risque, pour un pays, d'être durablement affecté par des chocs d'origine exogène. Elle dépend de l'importance probable des chocs, de l'exposition du pays à ces chocs et de sa capacité à y faire face, ce que l'on appelle la résilience. La vulnérabilité peut prendre diverses formes selon l'origine des chocs (externe, naturelle ou liée à la politique...).

L'impact négatif de ces chocs, qu'ils soient liés à l'instabilité du cours des matières premières, à la récurrence des sécheresses, aux désastres naturels ou aux conflits, a depuis longtemps été mis en évidence dans les travaux académiques. Cet impact a été montré non seulement sur la croissance économique, mais aussi sur divers aspects du développement durable (la pauvreté, l'inégalité, la mauvaise gouvernance ou qualité des politiques, la corruption...).

Les chocs et la vulnérabilité qui lui sont liés sont perçus comme étant d'importance croissante, en particulier eu égard au changement climatique, ce qui a accru la pression internationale pour qu'ils soient mieux pris en compte, mais aussi en matière d'insécurité.

84

## ► Trois raisons pour prendre en compte la vulnérabilité dans les politiques de financement : justice, efficacité, transparence

La justice d'abord : la vulnérabilité est vue comme un handicap structurel ce qui justifie, pour des raisons de justice ou d'égalisation des chances, un soutien de la communauté internationale. C'est dans cet esprit que la vulnérabilité a été introduite comme un des critères d'identification des PMA.

La seconde raison est relative à l'efficacité de l'aide. Les travaux de recherche font apparaître que l'aide au développement est marginalement plus efficace dans les pays qui font face à des chocs, parce qu'elle agit *ex post* comme un stabilisateur macro-économique. *Ex ante*, elle peut ou devrait même être une sorte de mécanisme d'assurance ou de filet de sécurité, particulièrement utile dans les pays pauvres et risqués, menacés de tomber dans un piège à pauvreté. Au niveau microéconomique, ce pourrait bien être aussi le rôle de l'aide de soutenir des mécanismes d'assurance pertinents dans les pays vulnérables.

Une troisième raison est de clairement prendre en compte la vulnérabilité dans la définition dans la conception des politiques d'aide est qu'elle peut rendre celles-ci plus transparentes et éviter la prolifération d'exceptions et guichets spécifiques, qui

contribuent à la fragmentation de l'aide. La spécificité des pays et de leurs besoins peut être pris en compte autrement, dans le choix et la gestion des opérations.

## ► Comment clairement tenir compte de la vulnérabilité dans l'orientation des flux vers les pays ?

Il est possible de faire de la vulnérabilité un concept opérationnel pour la répartition des ressources concessionnelles de deux façons : ce peut-être à travers les règles d'éligibilité de ces fonds ou par les règles de leur allocation entre pays. Les catégories de pays sont nécessaires à l'éligibilité ; les critères continus, à l'allocation.

En fait, il n'y a pas de catégorie satisfaisante de pays pour traiter de la vulnérabilité.

Les PMA, seule catégorie officielle des NU, inclut certes la vulnérabilité à côté du revenu et du capital humain parmi ses trois critères d'identification, mais ceci n'empêche pas que bien des pays non PMA, en particulier ceux qui sont gradués de la catégorie, soient fortement vulnérables. Transformer la catégorie en l'étendant aux pays les plus vulnérables pour en faire une catégorie de pays « les moins avancés et les plus vulnérables » (LDMVC) ne serait concevable que si les règles d'identification étaient modifiées.

Les banques multilatérales de développement (BMD) ont, certes, elles-mêmes défini les pays éligibles à leurs financements concessionnels (IDA, FAD). Elles l'ont fait sur la base d'un groupe de pays à faible revenu par tête (PFR), auxquels elles ont ajouté de façon ad hoc une liste complémentaire de pays, généralement petits, qui correspond partiellement à des situations de vulnérabilité.

Elles ont, de plus, identifié un groupe d'États fragiles, aux dénominations et périmètres variables, qui a ainsi constitué pour elles un moyen de prendre en compte une forme de vulnérabilité, qui est la fragilité de l'État, en ouvrant pour ces pays une fenêtre spécifique d'allocation : FVC (Fragility, Violence and Conflict) pour IDA, TSF (Transition State Facility) pour le FAD.

Mais, même si appliquée à d'autres formes de vulnérabilité (climat) avec des facilités spécifiques, la création de nouveaux groupes de pays constitue une réponse insuffisante pour prendre en compte la vulnérabilité dans l'allocation du financement.

D'abord elle soulève la question des seuils respectifs d'accès et de sortie (tout pays est soit à l'intérieur, soit à l'extérieur), ce à quoi il peut certes être répondu en prévoyant des zones intermédiaires ou des mesures transitoires.

Ensuite l'addition ou la superposition de diverses sous-catégories accentue le risque de manque de cohérence, avec des effets inévitables.

Enfin et surtout, la création de nouveaux groupes laisse entier le problème de l'allocation entre pays (qui au sein du groupe créé ou des sous-groupes sont inégalement vulnérables).

Bref même si les catégories restent utiles pour l'éligibilité à certains mécanismes de financement (comme à des mesures commerciales), des critères continus d'allocation entre pays, incluant notamment la vulnérabilité, sont indispensables.

### ► De mauvaises raisons pour ne pas utiliser des critères de vulnérabilité dans l'allocation

Cependant jusqu'à présent les BMD ont manifesté une réticence évidente pour introduire la vulnérabilité dans la Performance Based Allocation (PBA), leur formule d'allocation (sauf la Banque caribéenne de développement, une exception voisine étant celle de la Commission européenne depuis 2014 pour ses fonds de développement). Pourquoi cette réticence ? Plusieurs mauvaises raisons en ont été données.

86

L'une est la crainte que l'introduction de critères de vulnérabilité se fasse au détriment du critère de performance. Il doit être rappelé que la vulnérabilité retenue est la vulnérabilité exogène (indépendante de la volonté présente des pays). De plus, il a été montré que les deux critères peuvent être rendus parfaitement compatibles<sup>27</sup> et que la PBA peut efficacement être transformée en *Performance and Vulnerability Based Allocation* (PVBA).

Une autre raison est de dire que l'allocation n'est souvent que partiellement utilisée, en raison de la faible capacité d'absorption, dont la responsabilité est imputée aux pays receveurs, alors qu'elle est toujours pour le moins partagée, ce qui questionne sur le mode opératoire des financeurs et leur aversion au risque. L'argument et le scepticisme à l'égard d'une formule transparente et claire d'allocation conforte le pouvoir des bureaucraties.

Une troisième raison parfois avancée est que l'affichage d'un critère de vulnérabilité pourrait affecter négativement la notation des pays vulnérables par les agences. En fait celles-ci sont parfaitement au courant de la vulnérabilité des pays et le fait que la vulnérabilité soit prise en compte dans une formule d'allocation devrait au contraire montrer qu'il existe une sorte de mécanisme d'assurance susceptible d'en atténuer l'impact.

27. La formule peut être construite sans que soit abaissée la part allant aux pays les plus performants.

Enfin une raison pratique semble liée à la crainte de ne pouvoir établir de façon robuste et consensuelle un indicateur de vulnérabilité, crainte qui devrait se dissiper au regard de nombreux travaux réalisés pour définir une vulnérabilité vraiment exogène (sans risque d'aléa moral) pour l'allocation des financements.

### ► Comment mesurer la vulnérabilité de façon qu'elle soit un critère pertinent d'allocation ?

Un large processus d'élaboration est en cours aux Nations unies, initié par les petits États insulaires afin de promouvoir un « indicateur multidimensionnel de vulnérabilité » (MVI). Celui-ci, après consultation des pays membres, devrait être disponible vers la tenue du Sommet de Paris sur le « Pacte financier » avec les pays vulnérables. À noter que le secrétariat du Commonwealth a produit auparavant (2021) un travail similaire, appelé *Universal Vulnerability Index*.

À côté des caractéristiques habituellement requises pour tout indice composite (disponibilité de données fiables et relativement simples), cet indice composite doit présenter trois traits spécifiques :

(i) Il doit bien sûr être « exogène ou structurel », reflétant des facteurs hors de la volonté des pays, de façon à pouvoir être utilisé efficacement comme critère de financement (sans hasard moral).

(ii) Il doit être « universel », c'est-à-dire être pertinent pour les différents types de pays vulnérables.

(iii) Il doit être « multidimensionnel », c'est-à-dire comprendre une dimension économique, identifiée et analysée depuis longtemps, mais aussi une dimension environnementale et plus particulièrement la vulnérabilité au changement climatique, et enfin une dimension sociale ou fragilité socio-politique exogène (telle qu'elle est par exemple révélée par les violences ou l'insécurité aux frontières, ou par la récurrence des épidémies).

L'indice en voie de finalisation aux Nations unies devrait répondre à ces trois principes et pourrait servir de référence pour le Sommet de Paris. Il convient de noter que la vulnérabilité au changement climatique a été le principal facteur pour que soit considéré de façon nouvelle la vulnérabilité (le Sommet a été annoncé à la fin de la COP 27), mais il a rapidement été admis que, pour être pertinent, l'indice à construire ne devait pas être limité à cette dimension.

Il n'est pas apparu nécessaire d'avoir une dimension de la vulnérabilité spécifiquement liée à la santé, car la vulnérabilité liée à la santé est captée de différentes façons à travers les trois dimensions notées précédemment (ou à travers les indicateurs de faible résilience structurelle).

## ► Les critères d'allocation (et les indices de vulnérabilité) doivent être adaptés aux objectifs des différents instruments financiers

C'est ce qui est paraît évident pour les financements climat.

S'il s'agit d'atténuation, les critères d'allocation doivent d'abord viser l'efficacité. Mais les crédits destinés à l'atténuation doivent aussi financer de façon concessionnelle les surcoûts liés à l'usage des technologies à faible empreinte carbone dans les pays pauvres.

Pour l'allocation des crédits d'adaptation le critère de vulnérabilité physique au changement climatique, totalement exogène et qui en capte les principales manifestations, est particulièrement important.

Pour la compensation des pertes et dommages, l'évaluation de celles-ci est quasiment impossible tant il est difficile de distinguer ce qui résulte du changement climatique (dont les pays du Nord sont responsables) et ce qui tient au climat dans sa composante historique, et tant il est difficile de distinguer, dans les pertes et dommages, ce qui est vraiment exogène et ce qui tient à la gestion des risques par les pays. La prévention est aussi importante que l'action curative, d'où l'intérêt de se référer encore (pour partie) à la vulnérabilité physique au changement climatique.

## ► Conclusion et recommandations

L'allocation finale entre pays des nouvelles ressources mobilisées, comme d'ailleurs des anciennes, doit être au cœur d'un Sommet destiné au financement des « pays vulnérables ».

Ceci implique un consensus international non seulement sur les règles d'accès ou d'éligibilité à ces ressources, mais aussi, et surtout, sur les critères continus de leur allocation.

À côté du revenu par tête, qui ne doit pas être le seul critère de différenciation, des critères de vulnérabilité doivent alors être pris en compte. Ils doivent refléter une vulnérabilité structurelle, indépendante de la politique présente. La vulnérabilité liée à une mauvaise politique présente doit, au contraire, diminuer la mesure de la performance/gouvernance et agir en sens inverse sur le niveau de l'allocation.

Les critères de vulnérabilité doivent prendre en compte les diverses formes de vulnérabilité auxquelles les pays font face, indépendamment de leur volonté présente : vulnérabilité économique, vulnérabilité au changement climatique, vulnérabilité sociopolitique ou fragilité liée à l'insécurité exogène. Les indices spécifiques à chaque type de vulnérabilité peuvent être agrégés en un indice multidimensionnel, comme celui qui est en voie de finalisation aux Nations unies.

Ces principes d'allocation, pour être pleinement cohérents, devraient s'appliquer à l'ensemble des financements concessionnels, existants ou nouveaux. Il devrait en résulter des changements importants dans les modalités et formules d'allocation des BMD, où la vulnérabilité n'a pas encore été intégrée de façon claire et transparente. Ce pourrait être une condition pour qu'elles soient légitimes à gérer tout ou partie des nouveaux fonds qui auront été mobilisés. La perspective d'un consensus sur un nouvel indicateur de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI), ou du moins sur les principes de sa construction, devrait contribuer à cette cohérence.

Pour éclairer la communauté internationale sur les pratiques actuelles et suivre la mise en œuvre des principes énoncés, un indice de la qualité de l'allocation, au regard du critère de vulnérabilité multidimensionnelle, devrait être annuellement établi. Ce pourrait être pour chaque bailleur de fonds (multilatéral et bilatéral) le niveau moyen pondéré de l'indice de vulnérabilité dans chaque pays financé. Le calcul s'inscrirait dans une nouvelle mesure de la « sélectivité » des flux concessionnels.

S'il devait y avoir un « pacte financier » entre pays dans cet esprit, que ce soit sur une base universelle ou plus facilement entre pays volontaires, les engagements sur les montants mobilisés et les instruments mis en œuvre devraient s'accompagner d'engagements sur les règles de leur répartition entre pays.

## ► Références

- **Banque mondiale** (2021) « Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits, violence, 2020-2025 », Septembre.
- **Boussichas M., Guillaumont, P.** (dir.) (2015) *Financer le développement durable - Réduire les vulnérabilités* (in English : *Financing Sustainable Development – Addressing Vulnerabilities*), Ferdi, *Economica*, 528 p.
- **Cabrillac B., Guillaumont Jeanneney S.** (2021) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », Ferdi *Note brève* B223, octobre.
- **Commonwealth Secretariat** (2021) « The Commonwealth Universal Vulnerability Index. For a Global Consensus on the Definition and Measurement of Vulnerability », Report prepared by the Commonwealth Secretariat in cooperation with Ferdi, 80 p.
- **Feindouno S., Guillaumont P., Simonet C.** (2020) « Measuring physical vulnerability to climate change : The PVCCI, An Index to Be Used for International Policy », *Ecological Economics*, vol. 176.
- **Guillaumont P.** (2009) « An Economic Vulnerability Index : Its Design and Use for International Development Policy », *Oxford Development Studies*, vol. 37 (issue 3), pp.193-228.
- **Guillaumont P.** (2015 a) « Mesurer la vulnérabilité au changement climatique pour allouer le financement de l'adaptation » dans De Melo J., Barrett S., Carraro C. (dir.)

(2015) *Vers une politique du climat réaliste et efficace*, *Economica*, 456 p. (in English: « Measuring vulnerability to climate change for allocating funds to adaptation » in Barrett S., Carraro C., de Melo J. (eds), *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, E book CEPR, Ferdi, Vox.eu, 548 p).

- **Guillaumont P.** (2023) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle: six notes d'appui* (in English: *Toward a Multidimensional Vulnerability Index: Six supporting notes*), Ferdi, 36 p.

- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2017) « How to Take in Account Vulnerability in Aid Allocation and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation », *World Development, Special Section: Reforming Performance-Based Aid Allocation Practice*, vol. 90, pp. 27-40.

- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2020) *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*, Ferdi, 148 p.

- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2021) « Comment allouer les financements externes aux pays africains ? Le défi de la vulnérabilité. Propositions pour le Sommet sur le financement des économies africaines » (in English: « How to Allocate New External Financing to African Countries? The Vulnerability Challenge, A Briefing in Response to the Paris Summit on Financing African Economies »), Ferdi *Note brève* B217, avril.

- **Guillaumont, P. Wagner, L.** (2015) « Performance-based allocation (PBA) of foreign aid: still alive ? », in Arvin M. B. and Lew B. (eds) *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Elgar, 648 p.

- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Trois critères que doit remplir un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour être utilisé efficacement », (in English: « Three criteria that a multidimensional vulnerability index should meet to be used effectively »), Ferdi *Note brève* B234, mai.

- **Guillaumont P.** (2023) « Financer des politiques mondiales: mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays », (in English: « Financing global policies: but for whom? Taking into account countries vulnerability »), Ferdi *Document de travail* P319, mars.

- **Severino J.-M., Guillaumont Jeanneney S.** (2023) « Financer des politiques mondiales: mais pourquoi donc ? » (in English: « Financing global policies: but why ? »), Ferdi *Document de travail* P317, mars.

- **United Nations** (2021) *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices, Analysis and Recommendations*, report prepared by UN-OHRLLS under the direction of Tishka Francis and Sai Navoti, with Patrick Guillaumont and Laurent Wagner as lead authors.

## Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables\*

Patrick GUILLAUMONT

Dans le cadre de la préparation du Sommet de juin 2023 sur le financement la question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas créer ou recommander la création d'une catégorie de « pays vulnérables ». Il faudrait d'abord se demander qui aurait la responsabilité de créer cette catégorie pour qu'elle fasse autorité. Seules les Nations unies ont la légitimité pour le faire et une réponse négative a déjà été donnée quand la question y a été posée, il y a cinq ans. On pourrait certes imaginer que cette position change, mais pour en comprendre l'enjeu et examiner la question au fond, il convient de rappeler ce point d'histoire.

91

### ► Le rejet récent d'une catégorie générale

En 2018, le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP), rattaché à l'EcoSoc<sup>28</sup> et en charge de suivre l'évolution de la catégorie des pays les moins avancés/*Least Developed Countries* (PMA/LDCs) en concevant les critères et en proposant les inclusions dans la liste et les sorties de celle-ci, avait suggéré de créer une catégorie de pays « *facing extreme vulnerability to climate change and other environmental shocks* », apparemment pour répondre aux critiques récurrentes qui lui étaient faites sur les conditions de sortie de la liste des pays gradués ou en voie de graduation : ceux-ci étaient généralement de petits pays ayant cessé d'être à revenu faible et ne se caractérisant plus par un niveau de capital humain lui-même particulièrement faible, mais qui demeuraient vulnérables au regard de l'indice de vulnérabilité que le Comité avait lui-même construit et qui est le troisième critère d'identification des PMA. Le besoin d'une nouvelle catégorie ne semblait alors se justifier que par la difficulté, sans doute surestimée, de modifier les critères de graduation de la catégorie PMA.

\* Guillaumont P. (2023) « Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables », Ferdi Note brève B247, avril.

28. EcoSoc : *Economic and Social Council*; en français, CESNU : Conseil économique et social.

En effet, ceci aurait pu être fait en agrégeant les critères d'identification des PMA en un critère synthétique, ce qui aurait impliqué de prendre toujours en compte la vulnérabilité. L'EcoSoc ayant clairement écarté l'éventualité de créer une nouvelle catégorie de pays vulnérables (E/RES/2018/27), la préoccupation des pays concernés, des petits États insulaires notamment, s'est exprimée à travers une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies demandant que soit établi un indicateur de vulnérabilité susceptible de servir à orienter les flux financiers vers les pays vulnérables.

Il existe au demeurant une quasi catégorie générale, définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en fait une liste de pays où les flux concessionnels reçus peuvent être comptabilisés comme de l'APD. Cette liste, qui inclut tous les pays en développement hormis ceux qui sont à haut revenu par tête, a elle-même été discutée à l'occasion de la sortie d'un petit pays insulaire ayant atteint le seuil de haut revenu, mais étant resté vulnérable.

### ► Diverses catégories particulières pour l'éligibilité à des fonds concessionnels

92

Sans que soit créée une catégorie générale estampillée par les Nations unies, les institutions financières, qui ont des guichets spéciaux pour l'octroi de ressources concessionnelles, établissent des conditions d'éligibilité à ces guichets. Ces conditions aboutissent de facto à la création de catégories spécifiques aux institutions. L'éligibilité des pays est généralement soumise à l'existence d'un niveau de revenu par tête inférieure à un certain seuil. Aux pays ainsi identifiés peuvent être ajoutés discrétionnairement d'autres pays. Le critère de vulnérabilité n'est alors généralement pas utilisé comme condition d'éligibilité.

Ce qui est en cause, aujourd'hui, est la création d'une nouvelle catégorie générale de pays vulnérables, qui pourrait servir de référence à l'ensemble des institutions financières.

### ► Les raisons d'écarter la création d'une catégorie générale de pays vulnérables

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la création d'une catégorie nouvelle et générale de pays vulnérables n'est pas souhaitable.

La première, hélas illustrée par l'expérience de la catégorie des PMA, seule catégorie officielle reconnue par les Nations unies, est que l'usage d'une catégorie

pose toujours des problèmes à ses frontières, notamment lorsque l'appartenance à cette catégorie engendre des avantages spécifiques et qu'il s'agit d'en sortir. La catégorie des PMA est discutée précisément en raison du problème créé par la « graduation ». D'où la recherche laborieuse de mesures permettant une « transition douce ». Les institutions financières qui définissent les conditions d'éligibilité pour leurs fonds concessionnels ont elles-mêmes dû recourir à des mesures transitoires pour les pays qui cessaient de remplir ces conditions.

La seconde raison – et la plus importante – également illustrée par le cas des PMA, est que l'usage d'une catégorie tend à faire considérer les pays qui en sont membres comme un bloc et conduit à ne pas les différencier entre eux. Mieux vaut différencier les pays vulnérables à partir de critères de vulnérabilité que les considérer en bloc comme un ensemble homogène. Or ceci apparaît aujourd'hui mieux que naguère possible grâce au consensus émergeant sur un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité, qui reflète une vulnérabilité exogène ou structurelle, susceptible de servir à côté d'autres critères à l'allocation entre pays des fonds concessionnels (et éventuellement aussi pour l'éligibilité à ces fonds).

Une troisième raison de ne pas proposer la création d'une nouvelle catégorie tient à la confusion qui en résulterait par rapport à la catégorie des pays les moins avancés, avec laquelle une catégorie de pays vulnérables se recouperait inévitablement et largement. Cette superposition contribuerait encore à la fragmentation des financements, dans la mesure où la création d'une nouvelle catégorie créerait une pression pour que lui soit associé un nouvel instrument financier en vue de répondre aux besoins spécifiques des pays vulnérables, que l'on aurait du mal à différencier des besoins des PMA, si ce n'est à travers des critères continus.

Ajoutons que, dans la mesure où la vulnérabilité est multidimensionnelle, le souhait de créer une nouvelle catégorie pourrait se transformer en un souhait d'autant de catégories qu'il y a de dimensions dans la vulnérabilité, ce qui engendrerait pour chacune les mêmes problèmes que pour une catégorie générale et risquerait d'aboutir à un chevauchement des catégories correspondant aux différentes formes de vulnérabilité. Au demeurant la dimension au regard de laquelle il serait le plus facile d'isoler selon des critères d'exogénéité une catégorie de pays particulièrement vulnérables est celle du changement climatique.

Pour les diverses raisons indiquées, l'usage de critères continus de vulnérabilité pouvant guider la répartition des financements concessionnels entre pays est hautement préférable à la création formelle d'une nouvelle catégorie.<sup>29</sup>

29. Voir sur ce sujet Guillaumont P. (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? », Ferdi *Document de travail* P319, mars (travaux de la chaire Architecture internationale du financement du développement) ; et « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des flux concessionnels », Ferdi *Note brève* B246, avril..

### ▶ Si toutefois...

Si toutefois il fallait vraiment disposer d'une catégorie accueillant les pays les plus vulnérables, la solution la plus raisonnable serait, plutôt que de créer une nouvelle catégorie, de réviser la catégorie des PMA pour en faire une catégorie des « pays les moins avancés et les plus vulnérables ». Ceci impliquerait une révision en profondeur, mais finalement assez simple, des critères d'identification des pays membres. Il suffirait en effet, comme indiqué plus haut, d'agréger les trois critères d'identification des pays de la catégorie des PMA en un critère synthétique où la vulnérabilité aurait, à côté du revenu par tête et du niveau de capital humain (les deux autres critères), une place adéquate. Le Comité des politiques de développement ne pourrait s'y engager que s'il recevait un mandat précis en ce sens de l'EcoSoc, auquel ses propositions sont destinées.

Même si une réforme des critères d'identification des PMA dans le sens indiqué est en elle-même souhaitable<sup>30</sup>, il n'est pas sûr qu'elle doive ou puisse aller jusqu'à un changement de nature de la catégorie, qui s'est progressivement imposée et autour de laquelle s'est établie une série d'organes internationaux dédiés.

Au demeurant, dès lors qu'un accord est obtenu sur un critère général de vulnérabilité, chaque bailleur de fonds peut l'utiliser à sa guise (selon sa gouvernance), avec éventuellement d'autres critères, comme le revenu par tête, pour fixer un seuil conditionnant l'éligibilité à des financements ou des mesures spéciales. Il définit alors lui-même sa catégorie de pays prioritaires, certes sans que soit garantie la cohérence mondiale de l'allocation des financements.

En bref, pour que les financements concessionnels fassent l'objet d'une meilleure allocation entre les pays, l'usage effectif par les bailleurs de fonds, en particulier multilatéraux, de critères de vulnérabilité continus, si possible homogènes et non exclusifs d'autres critères, est plus important que la création d'une nouvelle catégorie, ou même que la transformation de la catégorie des PMA en une catégorie de pays les moins avancés et les plus vulnérables.

30. Voir Guillaumont P. (2018) « Réformer les critères d'identification des Pays les moins avancés selon la logique de la catégorie », Ferdi *Note brève* B176, novembre ; et Guillaumont P. (2021) « La logique de la catégorie des Pays les moins avancés au cours d'un demi-siècle », Ferdi *Note brève* B225, décembre.

## Évaluer la « sélectivité » de l'aide en considérant la vulnérabilité des pays\*

Patrick GUILLAUMONT, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

Le Sommet de Paris pour un nouveau pacte financier mondial de juin 2023 avait été initialement annoncé comme devant répondre à la situation des pays vulnérables ou, dit autrement, aux situations de vulnérabilité, en particulier à la vulnérabilité au changement climatique. Le soutien aux pays vulnérables demeure l'un des quatre principes du *Pacte de Paris pour les peuples et la planète* (4P) issu de ce sommet<sup>31</sup>. Quels que soient les affectations sectorielles ou les instruments financiers préconisés, il est nécessaire de s'assurer que les financements mobilisés, s'ajoutant à ceux existants, vont bien bénéficier aux pays vulnérables ou répondre aux situations de vulnérabilité.

Lorsqu'au début des années 2000 l'on voulait s'assurer, selon les idées alors en vogue, que l'allocation de l'aide favorisait les pays qui étaient les mieux gouvernés, le concept est apparu de « sélectivité de l'aide », qui visait à évaluer la mesure dans laquelle, pour chaque source d'aide, les flux étaient bien orientés vers ces pays. Cette définition de la sélectivité résultait de la thèse de Burnside et Dollar (1997, 2000a et b, 2004a et b) selon laquelle l'aide ne serait efficace pour promouvoir la croissance (et réduire ainsi la pauvreté) que dans les pays bien gouvernés. Elle a été utilisée par de nombreux auteurs dans les années 2000 (Banque Mondiale, *Assessing Aid* (1998), *Global Monitoring Report* (2004)<sup>32</sup>, Dollar et Levin (2004) et par Roodman (2004)). Elle se retrouve dans des travaux célèbres sur la relation entre aide et réduction

\* Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2024) « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », *Ferdi Note brève* B261, janvier.

31. Les quatre principes sont les suivants :

- aucun pays ne devrait avoir à choisir entre la lutte contre la pauvreté et la préservation de la planète ;
- chaque pays adopte une stratégie qui lui est propre en matière de transition, tenant compte de ses besoins et de ses contraintes pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ;
- un choc de financements publics est nécessaire pour aider les économies vulnérables à sortir leurs populations de la pauvreté, tout en protégeant la planète ;
- un bien plus grand effet de levier doit être opéré pour démultiplier les financements privés sur nos enjeux planétaires.

32. Le *Global Monitoring Report* divisait les pays receveurs d'aide en deux catégories de taille égale sur la seule base du CPIA, ceux avec de « bonnes politiques et institutions » et ceux avec de « mauvaises ».

de la pauvreté (Collier et Dollar, 2001 et 2002). Depuis 2003, le Center for Global Development (CGDEV) publie le « Commitment to Development Index » qui vise à classer les pays développés en fonction de la contribution de leurs politiques économiques au développement des pays pauvres (aide, commerce, migration, investissement, sécurité, technologie et politique environnementale). La composante aide faisait jusqu'en 2021 une place à la gouvernance des pays aidés comme critère de sélectivité de l'aide (parmi 30 indicateurs) (Nancy Birdsall *et al.* 2010).

Ce concept de sélectivité entachée de sa connotation « bonne gouvernance » a été depuis critiqué et n'est plus guère utilisé<sup>33</sup>. D'une part, la définition même d'une « bonne gouvernance » qui serait identique partout a été remise en cause. Et surtout, il est reconnu maintenant que la croissance économique n'est qu'une des finalités de l'aide, même si on y lie la réduction de la pauvreté, et l'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement ni peut-être principalement de la qualité de la politique économique. Elle dépend aussi (et principalement) des handicaps que subissent les pays les plus pauvres, qui servent d'ailleurs aux Nations unies pour définir la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de la faiblesse du capital humain et de la vulnérabilité des pays. L'importance de la vulnérabilité dans l'efficacité de l'aide est maintenant bien identifiée (Guillaumont et Chauvet, 2001<sup>34</sup>; Collier et Dehn, 2001; Collier et Hoeffler, 2004 dans les situations de post conflit).

Nous avons, dans un article publié en 2007 dans *World Economy* (Amprou *et al.*), proposé une nouvelle mesure de la sélectivité qui, sans abandonner le critère de gouvernance, mais en montrant ses limites, utilisait simultanément d'autres critères permettant de juger de la qualité dans l'orientation géographique des flux d'aide. Ces critères incluaient non seulement le faible niveau du revenu par tête et du capital humain, mais aussi le niveau de la vulnérabilité économique, mesuré alors à travers l'indicateur calculé par le Comité des politiques de développement (CDP) des Nations unies pour l'identification des PMA. Des travaux publiés par la Ferdi dans le prolongement de l'article précité ont permis de mettre à jour, au début des années 2010, les résultats initialement présentés dans l'article de *World Economy* (Guillaumont Jeanneney et Le Velly 2010, 2011). Ils n'ont malheureusement pas été poursuivis. Il serait opportun aujourd'hui que la sélectivité au regard d'un critère de vulnérabilité soit considérée comme un moyen d'évaluer la qualité des politiques de financement

33. Ainsi selon le « Commitment Development Index » publié en 2021, toujours destiné à comparer les efforts des pays à haut revenu en faveur des pays plus pauvres, la composante financement du développement de cet indice pour sa partie qualité du financement est mesurée par six indicateurs : le degré de liaison des flux, la transparence de la politique d'aide, la part de l'aide passant par un canal multilatéral, la part des projets correspondant aux objectifs des pays récipiendaires, la part des pays à faible revenu dans l'aide bilatérale, la part des pays classés par la Banque mondiale comme fragiles. La gouvernance des pays aidés ne figure plus dans la qualité de l'aide (Robinson *et al.* 2021).

34. Il s'agissait dans cet article des chocs auxquels sont exposés de nombreux pays en développement en raison soit de la variabilité des prix des matières premières, soit des incidents climatiques et désastres naturels; dans ces situations l'aide est plus efficace en évitant la rupture des importations et la baisse cumulative de la croissance, cad qu'elle réduit l'impact négatif de la vulnérabilité.

public en fonction de ce critère et de rendre compte à cet égard des progrès éventuellement réalisés à la suite du Sommet.

Cette nouvelle conception de la sélectivité bénéficierait des réflexions approfondies dont la vulnérabilité des pays en développement a été l'objet, particulièrement au cours des dernières années. La vulnérabilité d'un pays est le risque pour celui-ci de voir son développement compromis par des chocs de nature exogène, qu'ils soient externes ou naturels. Une distinction essentielle pour l'usage d'un indice de vulnérabilité dans le calcul d'un indicateur de sélectivité est entre ce qui est exogène, c'est-à-dire indépendant de la volonté présente des pays, et ce qui dépend de leur volonté, c'est-à-dire de leur politique présente. Financer des pays en fonction de leur vulnérabilité ne se justifie que si cette vulnérabilité est vraiment structurelle et non liée à la politique présente des pays<sup>35</sup>. Il convient aussi que l'indicateur de vulnérabilité soit multidimensionnel. Trois dimensions de la vulnérabilité sont maintenant couramment distinguées, selon des périmètres au demeurant variés. Par exemple, en regardant la façon dont se manifestent les chocs, on distinguera (i) la vulnérabilité économique<sup>36</sup>, susceptible de capter l'impact économique de diverses sortes de chocs exogènes (économique, environnementaux, sanitaires...); (ii) la vulnérabilité au changement climatique: en raison de l'importance majeure et croissante de cette vulnérabilité, notamment pour les SIDS, il peut être logique et commode de la considérer séparément, à travers des indicateurs purement physiques<sup>37</sup>, l'impact des autres formes de vulnérabilité environnementale étant alors saisi à travers la dimension économique; (iii) la vulnérabilité sociale ou socio-politique: il s'agit de cibler les chocs sociaux récurrents qui reflètent la fragilité des États: cette vulnérabilité peut être spécifiquement captée par les événements violents, qui se produisent soit à l'intérieur du pays, soit à ses frontières<sup>38</sup>.

La méthode que nous proposons pour mesurer la « sélectivité » relative des donateurs est simple. Il s'agit pour chaque source d'aide et pour chaque critère retenu, dont naturellement les critères de vulnérabilité, de calculer un indicateur moyen pondéré des pays receveurs, comparable d'une source d'aide à l'autre. Comme il

35. Refuser d'isoler dans la vulnérabilité ce qui est vraiment exogène risquerait de générer un aléa moral, correspondant à l'incitation que les pays auraient de ne pas améliorer leur politique pour faire face à la vulnérabilité. Cette distinction entre la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité générale a été systématiquement faite dans les travaux de la Ferdi, notamment dans la construction d'un indice pour la Banque africaine de développement, puis dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice universel de vulnérabilité » pour le Secrétariat du Commonwealth et enfin dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice multidimensionnel de vulnérabilité » pour les Nations unies.

36. La vulnérabilité économique est utilisée depuis 2000 par le Comité des politiques de développement des Nations unies comme critères d'identification des PMA et l'indice EVI élaboré à cette occasion a été plusieurs fois révisé. Sa dernière appellation est Vulnérabilité économique et environnementale.

37. La Ferdi a construit un indicateur de vulnérabilité physique au changement climatique; il prend en compte deux 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 thermiques, pluviométriques et cycloniques.

38. Cf. ci-dessus: « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels ».

n'est pas possible de considérer la vulnérabilité indépendamment du niveau de revenu par tête, le calcul doit combiner l'indicateur de vulnérabilité avec un indicateur de faiblesse du revenu (en fait de son log) ou encore si l'on veut prendre en compte une mesure multidimensionnelle de la pauvreté des pays receveurs, incluant la faiblesse de leur capital humain, il sera possible de retenir la faiblesse de l'indice de développement humain, qui combine des indicateurs de revenu par tête, d'éducation et de santé.

Il convient bien entendu pour le calcul de connaître la répartition géographique des flux en provenance de chaque source d'aide, ce dont normalement l'OCDE doit disposer, les parts relatives de chaque bénéficiaire devant servir de coefficient de pondération pour le calcul du niveau moyen de revenu (ou d'IDH) et du niveau moyen de vulnérabilité des receveurs d'aide en provenance de telle ou telle source bilatérale ou multilatérale.

La mesure de la vulnérabilité retenue comme critère devra bénéficier des progrès réalisés à cet égard depuis une quinzaine d'années que nous avons mentionnés ci-dessus. Ainsi, le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP) a redéfini son indice de vulnérabilité, et le Secrétariat du Commonwealth puis les Nations unies ont composé de nouvelles mesures multidimensionnelles de la vulnérabilité. Ces nouveaux indices répondent bien aux critères exigés pour le calcul de la sélectivité, à savoir notamment une mesure de la vulnérabilité structurelle ou exogène, indépendante de la volonté présente des pays, afin d'éviter tout aléa moral : c'est bien la vulnérabilité structurelle ou exogène du pays receveur qui correspond à un besoin d'aide, cependant que la vulnérabilité liée à une mauvaise politique présente révèle une mauvaise gouvernance, laquelle peut rester un critère négatif d'allocation.

Il est naturellement possible d'ajouter aux deux critères précédents un critère de gouvernance ou de performance, ce qui était à la base de la mesure initiale de la sélectivité. Mais comme son évaluation reste contestée et peu conforme à l'objectif d'alignement sur les choix politiques des pays, qui était un des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, on peut imaginer de mesurer la sélectivité selon deux versions, l'une incluant ce troisième critère et l'autre non.

Que l'on s'en tienne aux deux critères de faible niveau de développement et de forte vulnérabilité ou que l'on y ajoute un troisième critère de gouvernance/performance, il est facile de les combiner, en utilisant le type de moyenne le plus approprié, ainsi que la pondération la plus adéquate. Il est même concevable de laisser à chaque utilisateur (pour son usage propre, sinon pour les comparaisons internationales le choix du type de moyenne qu'il préfère, comme de la pondération entre les différents critères, voire entre les composants de chaque indicateur multidimensionnel. Le programme en a été mise au point à la Ferdi appelé «*Build your own index*». Toutefois,

si dans le prolongement du Sommet de juin, puisque celui-ci avait été initialement conçu comme un Sommet pour les pays vulnérables, on voulait s'assurer de la redevabilité des partenaires du développement dans cette perspective initiale, il serait pertinent de simplement évaluer l'orientation des flux concessionnels en fonction d'un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité. À chaque type ou chaque source de financement un indicateur moyen de vulnérabilité des pays receveurs serait ainsi attribué. Et de même, puisque la vulnérabilité ne saurait être le seul critère d'allocation de l'aide, devrait-on mesurer et comparer le niveau moyen de revenu par tête ou de développement humain des pays receveurs ou encore leur niveau moyen de « performance ». De la même façon il serait possible de surveiller au niveau mondial comme pour chaque source d'aide le niveau moyen de vulnérabilité des pays receveurs dans ses différentes dimensions, ou de toute autre variable retenue comme critère.

Ajoutons qu'alors, comme les variables retenues comme critères sont partiellement corrélées entre elles, on peut aussi vouloir mesurer non plus l'impact moyen, mais l'impact marginal de chacune d'elles (en l'occurrence ici la vulnérabilité) en estimant économétriquement l'élasticité de chaque type de flux par rapport aux diverses variables (dont la vulnérabilité) retenues comme critères d'allocation et de sélectivité. En calculant la vulnérabilité moyenne des pays receveurs, on observe dans quelle mesure chaque source de financement s'est de fait plus ou moins tournée vers les pays vulnérables selon leur niveau de vulnérabilité, alors que l'impact marginal de la vulnérabilité (ou l'élasticité) tente de faire apparaître dans quelle mesure chaque source dans ses choix d'allocation selon différents critères a été spécifiquement sensible au degré de vulnérabilité des pays receveurs. Cette seconde mesure, dépendante de la méthode d'estimation, ne peut être que complémentaire de la précédente, dont le sens est plus clair et sur laquelle la communication politique est plus simple (voir la comparaison des deux méthodes in *Amprou et al., 2017*; des travaux en cours de la Ferdi permettront d'illustrer la portée respective des deux méthodes).

La méthode préconisée est facilement applicable aux flux d'APD. Elle devrait aussi, selon les disponibilités statistiques, pouvoir l'être de façon séparée aux autres catégories de flux à destination des pays auxquels ils sont destinés : TOSSD et composantes, IDE, ainsi que, de façon complémentaire et moyennant des aménagements spécifiques, aux flux destinés à la promotion des divers types de biens publics globaux.

## ► Références

- **Amprou J., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2007) « Aid Selectivity According to Augmented Criteria », *The World Economy*, vol. 30 (issue 5), pp. 733-763.
- **Birdsall N., Mahgoub H. K. A., Perakis R.** (2010) « Quality of Official Development Assistance Assessment, QuODA », Center for Global Development.

- **Burnside C., Dollar D.** (1997) « Aid, Policies and Growth », World Bank Policy Research Working Paper No. 1777, Washington DC.
- **Burnside C., Dollar D.** (2000a) « Aid, Policy and Growth », American Economic Review, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- **Burnside C., Dollar D.** (2000b) « Aid, Growth, the Incentive Regime, and Poverty Reduction » in Gilbert C. L. and Viner D. (eds.), The World Bank: Structure and Policies, Cambridge, Cambridge University Press.
- **Burnside C., Dollar D.** (2004a) « Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence », World Bank Policy Research Working Paper WPS 3251, Washington DC.
- **Burnside C., Dollar D.** (2004b) « Aid, Policies and Growth: a Reply », American Economic Review, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- **Collier P., Dehn J.** (2001) « Aid, Shocks and Growth », World Bank Policy Research Working Paper No. 2688, Washington DC.
- **Collier P., Dollar D.** (2001) « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », World Development, vol. 29 (issue 11), pp.1787-1802.
- **Collier P., Dollar D.** (2002) « Aid, Allocation and Poverty Reduction », European Economic Review, vol. 46 (issue 8), pp. 1475-1500.
- **Collier P., Hoeffler A.** (2004) « Aid, Policy and Growth in Post-Conflicts Countries », The European Economic Review, vol. 48, pp. 1125-1145.
- **Dollar D., Levin V.** (2004) « The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002 », World Bank Policy Research Working Paper No. 3299, Washington DC.
- **Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G.** (2010) « Les indicateurs de sélectivité de l'aide », Ferdi, Document de travail P106, avril.
- **Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G.** (2011) « Les indicateurs de sélectivité de l'aide », Ferdi, Note brève B40, septembre.
- **Robinson L., Beata Cichocka B., Ritchie E., Mitchell I.** (2021) « The Commitment to Development Index: 2021 Edition », CGDEV Methodological Overview Paper, September.
- **Roodman D.** (2004) « An Index of Donor Performance », CGD Working Paper No. 42, Washington DC, Center for Global Development.
- **World Bank** (1998) Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?, New York, Oxford University Press.
- **World Bank & IMF** (2004 and 2005) Global Monitoring Report, Washington DC.

## Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables\*

Bruno CABRILLAC, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

Le 2 août 2021, le Fonds monétaire international (FMI) a approuvé une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (433 milliards de DTS soit 650 milliards de dollars) afin de faire face aux besoins de réserves extérieures nés de la crise du Covid, avec prise d'effet le 23 août<sup>39</sup>. Ce besoin est particulièrement aigu dans les pays en développement, comme l'a souligné la directrice générale du FMI, le jour de l'allocation, alors même que la plus grande part de ces nouveaux DTS sont alloués aux pays industrialisés, proportionnellement aux quotas dont la majeure partie est détenue par ceux-ci<sup>40</sup>.

Si globalement les pays en voie de développement reçoivent 274 milliards de dollars (soit 42 % des nouvelles allocations), les pays à faible revenu (PFR) ne disposent que de 3,2 % des nouvelles allocations, soit 21 milliards de dollars<sup>41</sup>. Le FMI considère que ce dernier montant est bien inférieur au déficit en réserves de change des pays à faible revenu. C'est pourquoi un consensus s'est fait jour au sein de la communauté internationale, exprimé lors du G7 de juin 2021, pour que les pays industrialisés « recyclent » sur une base volontaire une part de ces DTS en faveur des pays à faible ou moyen revenu. Le communiqué du G7 formule dans un langage alambiqué une ambition de 100 milliards de DTS. Cet engagement a été repris par le G20 qui a annoncé qu'il avait été atteint, lors du Sommet de New Delhi en octobre 2023. En revanche, un vif débat s'est fait jour sur les modalités de cette « réallocation », débat qui éclipse celui de l'utilisation de cette réallocation et

\* Les arguments de cet article sont développés dans le document de travail : Cabrillac B., Guillaumont Jeanneney S. (2022) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », *Ferdi Document de travail* P298, janvier. Et dans la Note brève des mêmes auteurs : B223, octobre 2021.

39. Cf. IMF (2021) *Special Drawing Rights (SDR)*, August 5. Il s'agit de la plus grosse allocation de DTS depuis leur création en 1969 puisqu'elle porte le montant total alloué à 943 milliards de dollars, dont elle représente 70%.

40. Les quotas des pays sont fixés principalement en fonction de leur PIB en parité de pouvoir d'achat et marginalement de leur ouverture extérieure, du niveau des réserves et de la variabilité des mouvements de capitaux. Cette dernière variable est donc la seule à prendre en compte les besoins plutôt que les capacités productives.

41. Cf. IMF (2021) *Proposals for a General Allocation of Special Drawing Rights*, May 27, p. 16.

qui n'est toujours pas clos, puisque le G20, lors du même Sommet de New Delhi, engage à explorer toutes « les options viables ».

Il nous semble que ces modalités devraient être définies en fonction de trois considérations :

- d'abord la nature des DTS qui sont des instruments de réserves de change, sous la forme d'avances de liquidités qui ont pour contrepartie une dette à l'égard du FMI, ce qui détermine la finalité de leur création ;
- ensuite l'engagement de la communauté internationale à cibler ce recyclage sur les pays les plus vulnérables ;
- et enfin, une conditionnalité compatible avec les engagements de la communauté internationale quant aux conditions d'octroi de l'aide au développement résumées dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* de 2005, qui prévoit « un alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires ».

## ► Les DTS, instruments de réserve de change particuliers

Le DTS est défini comme un panier de monnaies qui comprend depuis octobre 2016 le yuan chinois à côté du dollar, de l'euro, du yen et de la livre sterling, les poids associés à ces devises étant différents. Les DTS sont détenus principalement par les membres du FMI (en général par leur banque centrale) participant au Département des DTS (en fait, tous les États membres du FMI), et secondairement par les banques centrales des unions monétaires et par des entités officielles, actuellement au nombre de douze, dont la BRI et les banques multilatérales de développement. Le DTS est donc un actif qui circule uniquement entre des détenteurs officiels. Le DTS n'est ni une monnaie ni une créance sur le FMI, mais il est à la fois un actif et un passif qui portent tous les deux un même taux, l'actif pouvant être séparé du passif. Il constitue un droit d'obtention de devises « librement utilisables », c'est-à-dire pleinement convertibles, et c'est à ce titre qu'il figure dans les réserves officielles de change. L'échange de devises contre DTS est le fait des États dont les réserves extérieures importantes, soit de manière volontaire, à travers des accords d'échange volontaires signés entre le FMI et un détenteur officiel, soit sur désignation du FMI. Depuis 1987, le FMI n'a pas eu besoin d'intervenir.

Les DTS alloués figurent dans des comptes tenus par le FMI. La détention de ces DTS n'entraîne pas de coût<sup>42</sup> puisque l'actif et le passif portent le même taux d'intérêt, contrairement à leur utilisation qui dissocie l'actif du passif. Lorsque le montant des DTS détenus devient, en raison de leur usage, inférieur à l'allocation

42. Le Département des DTS paie un intérêt sur la détention de DTS par chaque membre et simultanément charge un intérêt équivalent sur l'allocation. Intérêts reçus et charges payées se compensent.

primitive, l'État doit payer au FMI un intérêt sur cette différence. Inversement, si le montant des DTS est supérieur, il reçoit un intérêt. Le taux d'intérêt est une moyenne pondérée des taux d'intérêt des dettes publiques à trois mois des États dont la monnaie figure dans le panier définissant le DTS, avec un plancher de 5 points de base. Il est calculé quotidiennement par le FMI ; c'est donc un taux réglementé et non un pur taux de marché.

Le recyclage des DTS doit dépendre de leur finalité. Les DTS ont été créés en 1969 par le FMI dans le contexte d'un système international de changes fixes. Dès l'origine, l'objectif était d'assurer la stabilité de l'économie mondiale en répondant aux besoins de réserves extérieures sur le long terme, particulièrement importants dans un régime de change fixe. Si les grands pays ont tous adopté un régime de flottement libre de leur monnaie, ce n'est pas le cas des pays à faible revenu qui sont soit en change fixe, soit en flottement contrôlé. Une première utilisation des DTS alloués directement ou recyclés peut correspondre à leur vocation originelle qui est de constituer des réserves de changes d'appoint pour éviter une crise des changes. Et beaucoup de pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, n'ont pas suffisamment de réserves. Ainsi, le Kenya ou la Ghana ont choisi de d'abonder leurs réserves de changes par la majeure partie des DTS qui leur ont été alloués directement. Pour les pays les plus soucieux de conserver un accès aux marchés de capitaux, un rehaussement du niveau des réserves est aussi requis. D'autre part, garder les DTS dans les réserves n'empêche pas de les utiliser pour financer le budget, en dérogation avec les règles qui, presque partout, même dans les pays en développement, prohibent ou limitent le financement monétaire direct des États.

Le manque de ressources externes des pays à faible revenu est structurel et de ce fait les crises de balance des paiements sont récurrentes. La communauté internationale, principalement par l'intermédiaire du FMI, a tenté de les pallier. Grâce notamment à l'existence d'une Facilité de crédit rapide et au relèvement temporaire des plafonds d'accès, le FMI a répondu rapidement à la crise issue du Covid, touchant plus des deux tiers des pays éligibles à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ; il a ainsi multiplié par six ses nouveaux engagements en 2020. De 2021 à 2023, alors que l'essentiel des nouveaux engagements du FMI s'est à nouveau effectué sous la forme de FRPC, leur montant a été plus de deux fois supérieur à la moyenne de la décennie précédant la crise Covid. D'autre part le service de la dette aux créanciers publics bilatéraux a été suspendu de mai 2020 jusqu'à fin 2021. Enfin les Banques multilatérales de développement ont accueilli leurs financements. Ces apports n'ont répondu que partiellement aux besoins de financements des pays à faible revenu face au choc de la crise pandémique, comme en témoigne la faiblesse de leur politique de soutien à l'économie. En outre, le contexte international pèse à nouveau sur les pays à faible revenu. Dans ce contexte la finalité de la « réallocation » des DTS à ces pays est de soulager la contrainte

externe qui pèse sur leurs politiques de soutien à l'économie et d'augmenter leur « espace budgétaire ». Pour qu'elle atteigne cet objectif deux questions se posent :

- 1) À quel pays doivent aller ces DTS recyclés ?
- 2) L'octroi de ces DTS devrait-il faire l'objet de conditionnalités ?

### ► La vulnérabilité des pays receveurs, critère logique d'allocation des DTS

En raison de la nature de réserves de change des DTS, l'objectif serait de les allouer aux pays les plus vulnérables à une crise de balance des paiements. Les règles du FMI prévoyant une allocation en fonction des quotas, qui tiennent plus compte de la capacité contributive des pays que de leurs besoins, le recyclage d'une partie de cette allocation devrait chercher à rétablir la logique de la vulnérabilité relative des pays comme critère de redistribution. Certes, une politique excessivement expansive, voire aventureuse, des gouvernements peut conduire à creuser à l'excès le déficit extérieur et il n'appartient pas à communauté internationale de les inciter en ce sens. Mais les gouvernements sont aussi confrontés à des crises de balance des paiements due à des chocs exogènes, tel que la pandémie de Covid ou, plus récemment, la guerre en Ukraine, qui ont creusé, par de multiples canaux, le déficit extérieur des pays à faible revenu.

Selon les règles du FMI, l'objet des DTS est de répondre aux conditions de long terme des balances des paiements. Ainsi, l'article XVIII des Statuts du FMI (*Articles of Agreement*, version de mars 2020) précise que « dans toutes ses décisions relatives aux allocations et aux annulations de droits de tirage spéciaux, le Fonds s'efforce de répondre au besoin global à long terme... ». Si les pays à faible revenu parviennent difficilement à pallier les conséquences des chocs externes, c'est bien en raison de leurs handicaps structurels de long terme. La définition de l'équité selon Rawls ou Sen comme égalité des chances justifie de compenser par une aide ces handicaps structurels<sup>43</sup>, en particulier face à un dysfonctionnement mondial.

La notion de vulnérabilité économique structurelle a fait l'objet, depuis plusieurs décennies, d'amples réflexions du monde universitaire et des institutions internationales. Plusieurs indicateurs de la vulnérabilité structurelle, de nature multidimensionnelle (économique, environnemental et sociopolitique) ont été construits en vue d'orienter l'allocation géographique des financements internationaux concessionnels à destination des pays à faible revenu<sup>44</sup>. Si un consensus international sur

43. Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L. (2020) *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*, Ferdi, 80 p.

44. Cf. dans ce même livre Guillaumont P. « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », Ferdi *Note brève* B246, avril.

un indice adéquat de vulnérabilité structurelle se fait jour, il pourrait être utilisé pour déterminer la répartition géographique des DTS recyclés. La volonté d'utiliser un tel indice à cette fin pourrait d'ailleurs se révéler un stimulant à la recherche d'un consensus international sur la composition de cet indicateur.

La volonté d'une redistribution en fonction de la vulnérabilité relative des pays pose un problème si elle s'opère par de multiples canaux (voir *infra*). Même si chaque institution ou gouvernement en charge de l'attribution des DTS tenait compte du degré de vulnérabilité des pays récipiendaires, il serait sans doute souhaitable qu'une comptabilité au niveau mondial de la répartition géographique des réallocations selon un indicateur de vulnérabilité structurelle communément accepté soit établie (potentiellement par le FMI), et qu'un fonds spécifique ait pour rôle de traiter le cas « des pays orphelins », selon l'expression d'usage pour l'aide au développement.

### ► La question de la conditionnalité mise à la réallocation des DTS

Au cours des vingt dernières années, la question des conditions mises par les donateurs au décaissement de leur aide budgétaire a été l'objet d'intenses débats<sup>45</sup>. Comme elle était fortement critiquée par les États receveurs, il a été décidé en 2005 que « les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires »<sup>46</sup>. Cependant, il a été loin des paroles aux actes, même si des progrès ont été faits dans l'allègement des conditionnalités. Ainsi le FMI a mis en place des prêts à décaissements rapides et sans conditionnalité (facilités de crédit rapide qui ont été largement utilisées pendant la crise du Covid) et des lignes de crédit contingentes avec une conditionnalité *ex ante* (éligibilité), même pour les pays pauvres, mais qui ont connu moins de succès.

La réallocation volontaire d'une partie des DTS alloués aux pays riches vers les pays les plus vulnérables sera-t-elle porteuse d'une nouvelle avancée dans l'autonomie des gouvernements des pays en développement ? La nature des DTS pourrait le suggérer. Le DTS est en effet un actif de réserve inconditionnel que chaque membre utilise à son gré, en fonction de la situation de sa balance des paiements et de l'évolution de ses réserves<sup>47</sup>. Néanmoins, le FMI fournit une note de recommandations (*Note of Guidance*) quant à la politique macroéconomique qui doit accompagner l'usage des DTS<sup>48</sup>.

45. Cf. dans ce même livre Boussichas M. *et al.* « Que faire de la conditionnalité ? ».

46. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*.

47. Article XIX section 3 des Statuts du FMI.

48. Cf. IMF (2021) *Questions and Answers on Special Drawing Rights*, August 23.

Dans le cas particulier des DTS recyclés, et malgré la nature des DTS invoquée ci-dessus, deux facteurs poussent au maintien d'une certaine conditionnalité : (i) ces ressources d'emprunt pèsent sur la soutenabilité de la dette, elles doivent donc engendrer une croissance permettant de les rembourser, (ii) on peut souhaiter limiter l'aléa de moralité entraîné par un possible arbitrage avec des ressources conditionnelles, notamment celles fournies par le FMI dans le cadre de programmes. Le maintien d'une conditionnalité est aussi un élément nécessaire d'accompagnement d'une allocation liée à la vulnérabilité, à l'occasion en dérogation avec les règles de soutenabilité de la dette.

Un autre sujet important est celui du statut des créances que constituent les DTS recyclés. Notamment est-ce que la créance sur le bénéficiaire final, que constituent les DTS recyclés, bénéficiera d'un privilège, voire du privilège du FMI reconnu *de facto* par la communauté internationale ?<sup>49</sup> Plusieurs éléments militent pour que ce soit le cas, dans la mesure où (i) la créance du FMI, contrepartie du DTS bénéficie de ce privilège ; (ii) nombre de pays potentiellement prêteurs estiment que c'est une condition *sine qua non* pour que ces prêts conservent la nature d'actifs de réserves ; et (iii) que c'est un élément important pour éviter l'arbitrage avec des facilités du FMI qui elles bénéficient de ce statut (cf. supra). Pour autant, il faut considérer que le statut de créances privilégiées enlèverait aux DTS recyclés une partie de leur intérêt pour les pays receveurs dans la mesure où, par effet d'éviction, leur accès aux financements privés pourrait être limité.

## ► Les différentes options pour la réallocation des DTS

C'est au regard des deux principes précédents qui découlent de la nature des DTS, aider les pays vulnérables et préserver leur autonomie de décision, qu'il convient d'analyser les différentes solutions mises en place ou envisagées pour la réallocation des DTS. Trois options sont sur la table : le Fonds monétaire international, les banques de développement multilatérales, un ou plusieurs fonds multilatéraux *ad hoc*. En tant qu'actifs de réserve, les DTS doivent supporter un risque limité de crédit et de liquidité. C'est pourquoi le canal du FMI ou des banques multilatérales est privilégié par rapport à un fonds *ad hoc* indépendant de ces institutions ou par rapport à des prêts bilatéraux. Cependant, cette dernière option (qui ne semble pas envisagée pour le moment) pourrait être explorée par certains pays développés du fait de sa simplicité et avec l'objectif d'inclure la réallocation des DTS dans le cadre de leur politique nationale et spécifique d'aide au développement.

49. Ce privilège, de facto plus que de jure, reconnaît la préséance des créances FMI sur tout autre créances, les créances du FMI ne sont notamment pas incluses dans les procédures de traitement de la dette du Club de Paris ou du Cadre commun, créé par le G20 en 2020. Les DTS recyclés à travers le Fond FRPC bénéficient du statut de créancier privilégié du FMI pour les facilités fournies par ce fond.

Le canal du FMI, à travers un abondement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ou une autre facilité (comme le Fonds de résilience et de soutenabilité (*Resilience and Sustainability Trust*) créé à cette fin, comporte un avantage par rapport à un prêt de DTS à une banque de développement. En termes d'intérêts, l'opération est neutre pour le pays prêteur comme pour le FMI : le pays prêteur reçoit un intérêt du FMI, mais lui verse aussi un intérêt puisqu'il diminue sa détention de DTS en deçà de son allocation. En revanche, si les DTS sont prêtés à une banque de développement, celle-ci devra verser un intérêt au pays prêteur, pour lequel l'opération reste neutre ; la banque de développement devra donc comparer le coût d'un emprunt de DTS à ses autres sources de financement. La forte hausse du taux d'intérêt du DTS depuis début 2022 qui l'a porté à plus de 4% depuis fin 2023 modifie les paramètres de cet arbitrage.

Il se pourrait aussi que certains pays à faible revenu souhaitent recevoir des DTS seulement dans le but d'abonder leurs réserves de change (cf. ci-dessus). En effet il est important pour un pays d'avoir un minimum de réserves (en proportion par exemple de ses importations) afin d'assurer sa crédibilité sur les marchés internationaux de biens et de capitaux ainsi que pour se garantir contre une brusque crise de balance des paiements entraînant une dépréciation incontrôlable de son taux de change. Les emprunts en DTS pourraient se réaliser soit par voie bilatérale soit à travers un Fonds multilatéral potentiellement géré par le FMI et alimenté par les contributions volontaires des pays développés. En termes de flux d'intérêt l'opération serait neutre pour le pays prêteur comme pour le pays emprunteur tant que celui-ci conserverait les DTS dans ses réserves. Reste que pour les pays prêteurs le risque de contrepartie et de liquidité serait trop élevé dans le cadre d'un prêt bilatéral pour garantir le statut de cette créance en DTS comme réserve de change. L'intermédiation par un Fonds multilatéral doté d'une ingénierie financière ad hoc semblable à celle du FRPC ou du Fond de résilience et de soutenabilité permettrait de pallier cet inconvénient.

L'autre inconvénient du financement par le recyclage des DTS est le coût pour les pays bénéficiaires puisque ce recyclage se fait sous forme de prêts. En effet, les pays avancés seront peu enclins à faire des dons de DTS sous forme de dotations budgétaires puisque cela impliquerait pour eux de verser au FMI un intérêt sans limite de durée, parfois supérieur à celui auquel ils peuvent eux-mêmes emprunter, et impliquant un risque de change et de taux d'intérêt, y compris sur le capital, en cas d'annulation de l'allocation générale. En effet, lorsque les DTS sont détenus par les banques centrales<sup>50</sup> et que celles-ci cèdent l'actif, l'État doit compenser par des crédits budgétaires pour reconstituer l'actif, faute de quoi cela pourrait constituer un financement monétaire direct<sup>51</sup>.

50. Lorsque les DTS sont détenus directement par les États, il y a également le plus souvent des règles internes qui obligent à consigner la cession dans le budget.

51. Dans les pays en développement cette contrainte n'existe pas toujours et se traduit de fait par une dette auprès de la Banque centrale, c'est-à-dire un financement monétaire de l'État. Cf. Cabrillac B. (2021) « Les questions posées par la réallocation des DTS », Ferdi *Note brève* B221, juillet.

Compte tenu des contraintes spécifiques qui s'exercent sur les pays à faible revenu, il est logique que la réallocation des DTS s'opère en priorité en leur faveur, ce qu'assure l'abondement de la FRPC. Cette solution se heurte à deux limites, celle de la disponibilité des pays à financer, par des dons budgétaires la nécessaire bonification des prêts faits à travers ces canaux et celle de la capacité d'absorption des pays à faible revenu. Elle présente également l'inconvénient de se substituer potentiellement aux efforts des bailleurs pour reconstituer l'AID ou le FAD. Quant à la capacité d'absorption des pays à faible revenu, elle est réduite par le surendettement d'une grande partie d'entre eux. Une autre limite pourrait résulter du coût d'emprunts en DTS mobilisés ensuite en devises ou dans le cas d'une intermédiation qui ne permettrait pas des prêts en devises à taux nul comme ceux de la FRPC. Le taux d'intérêt qui en 2022 n'était que de 0,05 %, indexé sur les taux d'emprunt à court terme des cinq pays dont la monnaie constitue le panier du DTS, a rapidement augmenté dépassant 4 % fin 2023. On peut alors envisager que le recyclage concerne aussi les pays à revenu intermédiaire et c'est un des enjeux du Fond de résilience et de soutenabilité créé en 2023. L'extension aux pays à revenu intermédiaire pose un problème inverse à celui des pays à faible revenu en termes d'allocation, dans la mesure où la capacité d'absorption est a priori bien supérieure au montant de DTS potentiellement recyclable. Les caractéristiques des facilités fournies par le Fonds de résilience et de soutenabilité permettent d'arbitrer ces différents impératifs : elles sont éligibles au pays à revenu moyen de la catégorie inférieure, leur taux d'intérêt varie en fonction de la catégorie de revenu des pays bénéficiaires (ce qui minimise le besoin de ressources concessionnelles pour les pays à revenu moyen) et, si elles restent proportionnelles au quota, elles sont plafonnées à 1 milliard de DTS. Le succès de ce Fonds qui a mobilisé plus de 30 milliards de DTS et a consenti des financements à 18 pays (fin mars 2024, soit 18 mois après le début de sa mise en œuvre opérationnelle) risque de rendre moins pressant le besoin de rechercher de nouveaux canaux de recyclage.

Ni le canal du FMI, ni celui des Banques multilatérales de développement ne répondent pour l'allocation de leurs financements, en l'état des procédures de ces institutions, au critère de vulnérabilité des pays. La Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, qui a déjà dans le passé été abondée par des DTS et qui est l'option la plus facile et la plus choisie pour leur recyclage, a le mérite de centrer les prêts sur les pays à faible revenu mais elle ne prend pas en compte dans le montant alloué la vulnérabilité des pays puisque celui-ci est limité par le quota de chaque pays, même si cette règle a été récemment quelque peu adoucie<sup>52</sup>. Quant à l'IDA ou au FAD, également centrés sur les pays à faible revenu, leurs dons ou prêts sont accordés à partir d'une formule géographique d'allocation qui, à côté du RNB par tête, donne un poids prépondérant à « la performance » des pays, c'est-à-dire à la qualité de leur politique économique évaluée par ces mêmes institutions, sans véritablement prendre en compte leurs handicaps structurels.

52. On peut cependant considérer que la FMI intervenant pour prévenir ou traiter une crise de balance des paiements prend en compte, de ce fait, une forme de vulnérabilité.

Les canaux envisagés préemptent en large partie la conditionnalité. En finançant le FRPC ou le Fonds pour la résilience et la soutenabilité, les DTS recyclés s'inscrivent automatiquement dans la logique des conditionnalités des facilités du FMI qu'elle soit adossée à des programmes de politique économique négociés avec les gouvernements mais contraignants ou qu'elle soit très allégée dans le cadre de la facilité rapide de crédit. Ces facilités ont cependant l'avantage de constituer des « aides budgétaires » et par là correspondent bien à la finalité du recyclage, en l'occurrence ouvrir l'espace budgétaire des pays receveurs. Il pourrait ne pas en être de même d'une réallocation passant par la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement dans la mesure où ces banques privilégient les aides aux projets ou aux politiques sectorielles à l'origine de dépenses particulières, s'il s'agit, par exemple, d'étendre la vaccination ou d'améliorer les systèmes de santé ou de mener des actions d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique. Quelle que soit l'utilité intrinsèque de ces dépenses, cibler sur elles l'usage des DTS, c'est renoncer à leur objectif originel. C'est l'ensemble de la gestion des finances publiques qui conditionne le solde de la balance des paiements et le besoin de réserves de change. Les dépenses visant notamment la transformation de l'économie et sa résilience au changement climatique doivent s'inscrire dans une vision globale des finances publiques permettant une analyse comparative de l'opportunité des dépenses et des impôts. C'est pourquoi il conviendrait tout au-moins de veiller à ce que ces dépenses ciblées s'inscrivent dans la politique de développement du pays receveur afin de bien respecter l'engagement de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* relatif à l'alignement des bailleurs sur les priorités des pays aidés. La même critique s'applique mutatis mutandi à la facilité de résilience et soutenabilité, même s'il s'agit d'un soutien budgétaire.

Doit-on pour autant abandonner l'idée que les DTS recyclés servent à financer la mutualisation des dépenses de gestion d'un bien public mondial, ce qui devrait s'accompagner de la création de fonds transversaux ? Ce serait un moyen, par exemple, d'éviter les arbitrages entre le financement du développement et la transition énergétique quand le financement de capacité de production électrique à partir de charbon ou de pétrole est la solution la moins chère pour le développement, mais est dommageable aux objectifs globaux de transition énergétique. Ces fonds transversaux permettraient alors de financer la différence.

## ► Conclusion

Redistribuer les DTS en fonction de la vulnérabilité relative des pays en développement suppose une action coordonnée des bailleurs. La solution la plus simple serait (aurait été ?) de les canaliser à travers un Fonds unique géré par le FMI. Mais, dans le cas où on aurait recours à plusieurs mécanismes ou institutions multilatérales,

il faudrait alors que chaque mécanisme ou institution multilatérale en charge de l'attribution des DTS ou de leur contrepartie tienne compte du degré de vulnérabilité des pays, ce qui suppose une adaptation des règles d'allocation tant du FMI que des Banques de développement et de s'assurer que certains pays n'ont pas été délaissés.

Le recyclage des DTS au profit des pays les plus vulnérables pourrait également s'accompagner d'une conditionnalité allégée, centrée sur le respect des règles de transparence et de lutte contre la corruption et de manière générale sur les transformations à long terme des économies, permettant de réduire leurs vulnérabilités structurelles et/ou de mieux concilier la gestion des biens publics mondiaux avec les impératifs du développement. La conditionnalité permettrait alors de réduire la « tragédie des horizons ». Ce serait aussi une voie pour que les DTS recyclés s'additionnent au lieu de se substituer aux efforts d'aide publique au développement.

### Proposition 8

Dégager un consensus sur un soutien prioritaire à l'émergence durable d'entrepreneurs dans les pays pauvres et fragiles.

## Trois pistes essentielles pour l'agenda du développement des 30 prochaines années\*

Jean-Michel SEVERINO

Le 22 mai 2023, une journée passionnante de débat a été organisée par la chaire « Architecture du financement international du développement » et la chaire Investissement d'impact de la Ferdi. Elle a rassemblé une vingtaine de chercheurs, d'investisseurs, d'entrepreneurs et de dirigeants d'institutions de développement, africains et internationaux. Que retenir de ces travaux ?

L'actualité du débat sur l'architecture des financements internationaux remet sur le devant de la scène la question de la contribution au développement du secteur privé et des financements privés.

Quelle que soit la manière dont on prend le problème, pour parvenir à répondre aux défis des décennies à venir, il faut que le taux d'investissement augmente. C'est tout particulièrement le cas dans les pays pauvres et fragiles, qui sont l'attention prioritaire de tous. La raison en est double : leur croissance démographique, d'une part, avec ses implications liées à l'éducation, la santé, l'équipement des territoires, la mobilité, la réponse aux défis sociaux ; le changement climatique, d'autre part, avec notamment le défi de l'adaptation. Évidemment, les investissements publics seront indispensables. L'aide publique au développement aussi. Mais il faut aussi que les investissements privés croissent, et que les financements privés en fassent autant.

Il y a, en pratique, au moins trois séries de sujets différents.

Premièrement, il est souhaitable que les États des pays pauvres et fragiles financent davantage auprès des banques et sur les marchés, le tout de manière saine et responsable. La période actuelle voit les risques de surendettement croître, notamment en Afrique. Revenir sur cette question est indispensable. La mise en

\* Texte initialement publié sur le blog *Entreprenante Afrique* : Severino J.-M. (2023) « 3 pistes essentielles pour l'agenda du développement des 30 prochaines années », *Blog Entreprenante Afrique*, <https://www.entreprenanteafrique.com/3-pistes-essentielles-pour-lagenda-du-developpement-des-30-prochaines-annees/>.

place d'un mécanisme commun et global de coordination en matière de dette est le sujet central, comme le renforcement de la capacité de surveillance du FMI. Le « cadre commun » du G20 amorce ce processus politiquement complexe.

Deuxièmement, il est également souhaitable que plus d'investissements directs étrangers s'orientent vers ces mêmes pays. Le besoin est prioritaire en matière d'infrastructures : le secteur privé productif comme financier national est rarement à l'échelle de la complexité et de la taille des opérations, même s'il peut progresser. L'essentiel se joue à l'échelle des pays mêmes : nous avons besoin de meilleures politiques nationales et de plus de projets. C'est pourquoi les préconisations les plus adaptées concernent la manière d'améliorer les premières, en leur permettant d'accueillir davantage les investisseurs privés, et de renforcer les capacités des administrations, s'agissant des seconds. Les institutions de développement peuvent aussi devenir plus proactives pour aider à la fabrication des projets. Il faut également rassurer les investisseurs internationaux face aux risques souverains : améliorer l'accès aux instruments de garantie (comme MIGA, L'Agence multilatérale de garantie des investissements) et permettre aux institutions publiques de financement du secteur privé (DFIs) d'être des partenaires plus rapides et performants.

Troisièmement, renforcer l'émergence entrepreneuriale et la croissance des PME de ces pays pauvres et fragiles est une priorité de tout premier ordre. Quelles que soient les aides et les garanties dont on pourrait faire bénéficier les grandes entreprises internationales ou les grands investisseurs institutionnels, ces pays sont en effet trop petits et trop complexes pour pouvoir les intéresser autrement qu'à la marge. C'est donc, contrairement à ce qui se passe pour les infrastructures, qu'il faut se situer au niveau du secteur privé local. Celui-ci est en effet lacunaire, fragile, et de très petite taille.

Renforcer la dynamique entrepreneuriale des pays pauvres est possible. Une vingtaine d'années d'expériences et de pilotes ont dégagé des expériences convaincantes, dans un contexte où la volonté d'entreprendre est très grande. Ici, les projets ne manquent pas !

L'agenda d'aujourd'hui est donc celui du passage à l'échelle. Il faut, en premier lieu, appuyer les entreprises naissantes en renforçant les dispositifs d'accélération, d'incubation et de pré-investissement. En second lieu, il faut créer, dans autant de pays que possible, des fonds privés ou des sociétés privées d'investissement apportant des capitaux longs, et du renforcement de capacité aux petites entreprises en structuration. En troisième lieu, des fonds régionaux sont nécessaires pour financer l'expansion et le renforcement de capitaux des sociétés qui deviennent trop importantes pour être financées au niveau national mais ne peuvent encore accéder, par exemple, aux fonds d'investissement commerciaux. À tous les étages, le renforcement des capacités technologiques et managériales est primordial.

Il y a cependant deux points importants, s'agissant de ce dernier agenda, qui sont trop souvent sous-estimés.

D'abord, l'épargne nationale est encore trop faible pour pouvoir financer cet effort d'investissement en capital. Par ailleurs, comme nous l'avons dit, l'épargne internationale ne peut vraiment se mobiliser aisément en leur direction. Nous avons donc besoin des financeurs publics, nationaux et internationaux, pour ajouter à l'investissement privé national. C'est pourquoi la mobilisation des fameuses DFIs, comme des agences d'aide publique, est indispensable.

Ensuite, même si les sociétés privées qui sont financées sont très rentables, et apportent une valeur sociétale considérable, les investisseurs dans ce domaine peuvent rarement atteindre des niveaux de retour correspondant à des attentes de marché. En effet, il est difficile de pouvoir valoriser les petites sociétés africaines, par exemple, à des niveaux équivalents à ceux de leurs sœurs européennes. Les investissements dans ces petites sociétés sont aussi grevés par des frais de gestion élevés, une fiscalité parfois lourde, et des pertes de change, sans parler d'une sinistralité, qui, sans être très élevée, vient quand même s'imputer sur les résultats. Il faut donc que les investisseurs publics acceptent des retours financiers bas, qui se justifient par les retours fiscaux et sociétaux très élevés. Ils doivent aussi accepter, s'ils veulent attirer des investisseurs privés, de leur apporter des garanties ou autres éléments de rehaussement de rendement.

Il s'agit donc d'un agenda qui a un coût budgétaire. Mais ce coût, comme différents travaux le montrent, est modeste au regard du PIB et des gains sociétaux générés. Encore faut-il que les DFIs, par exemple, aient la capacité de soutenir cet effort. Jusqu'à présent, ceci n'a pas été leur mandat. Il faut qu'il le devienne, et que leur modèle économique leur permette de le soutenir. Il revient à leurs actionnaires publics, c'est-à-dire les gouvernements de l'OCDE et de la Chine, d'agir en ce sens. Il faut aussi que les agences d'aide acceptent l'idée d'engager des fonds publics dans le secteur productif. C'est une barrière idéologique, et parfois de savoir-faire, importante à franchir pour certaines d'entre elles. Il est nécessaire d'investir dans le cadre conceptuel et la justification économique et d'impact pour les rassurer et les convaincre.

Il y a très peu de grandes et de moyennes entreprises en Afrique. La plupart des grandes entreprises africaines de 2050 ne sont pas encore nées. Accélérer leur naissance, diminuer leur sinistralité pendant leur période de croissance, rendre leur expansion plus rapide, plus sûre et plus soutenable environnementalement et socialement, voilà le grand agenda du développement des trente prochaines années pour les pays pauvres et vulnérables. Il permettra de créer la masse d'emplois absorbant l'immense vague démographique devant nous, qui est tout à la fois un défi et une chance. C'est ainsi que l'on créera les marchés financiers de demain

et que les grands investisseurs internationaux se tourneront vers ces pays, encore pauvres, et demain, toujours moins fragiles, si cet agenda réussit.

Un dernier mot. La société internationale doit gagner en cohérence. Si l'on désire que se connectent les grandes entreprises et les marchés financiers mondiaux avec les pays en développement, la main droite des pays de l'OCDE qui désire les aider doit agir dans le même sens que leur main gauche, qui régit les marchés financiers. Or, nous connaissons une accumulation de règles relatives à lutte anti-blanchiment et antiterroriste, à la gestion des risques bancaires et à l'éthique et l'environnement qui commencent à poser question. Aussi positives et incontestables soient-elles dans leur inspiration, elles conduisent en effet à un niveau de risque de conformité qui détourne aujourd'hui trop d'entreprises internationales de premier plan des pays en développement, et tout particulièrement des plus pauvres. Il est indispensable de revenir à plus de cohérence, de trouver les bonnes modalités et les justes compromis entre le désir, d'une part, d'assainir et de rendre plus stables les marchés financiers et, d'autre part, de promouvoir l'investissement dans les zones du monde les plus fragiles.

### Proposition 9

Inverser le sous-investissement dans l'agriculture des pays pauvres et vulnérables.

## Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique\*

Alain DE JANVRY, Elisabeth SADOULET

### ► Résumé de l'argument

Nous présentons ici une théorie du changement pour remédier au sous-investissement dans l'agriculture, et donc aux pertes de revenu potentiel, ainsi qu'aux pertes et dommages causés par le changement climatique en Afrique subsaharienne. On observe comme point de départ un sous-investissement marqué dans l'agriculture par rapport aux recommandations du *Comprehensive Africa Agriculture Development Program* (CAADEP) de l'Agence de développement de l'Union africaine (NEPAD). Ce manque d'investissement freine le progrès technologique nécessaire à l'amélioration de la productivité et de la résilience climatique, éléments cruciaux pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD).

Par ailleurs, les pertes et dommages causés par le changement climatique vont devenir si élevés qu'ils risquent d'avoir des conséquences dévastatrices sur le bien-être des populations, la stabilité sociale des États, et l'émigration internationale. Face à cela, la communauté internationale propose de mobiliser des ressources considérables, comme suggéré par Mia Mottley, Première ministre de la Barbade, en 2023 à la COP 27, pour atténuer ces impacts, principalement à travers deux méthodes : les transferts compensatoires *ex post* et la création de revenus *ex ante* plus résilients par l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

L'approche présentée repose sur un cadre conceptuel qui préconise de consolider les actifs des petits agriculteurs, réussir la révolution verte dans les grandes cultures, transformer l'agriculture vers des produits végétaux et animaux à haute valeur ajoutée, investir dans la transformation rurale pour le développement d'entreprises

\* Résumé du document de travail : De Janvry A., Sadoulet E. (2023) « Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique », Ferdi Document de travail P324, mai.

non-agricoles locales, et éventuellement réussir la transformation structurelle basée dans les villes. Cette stratégie nécessite une planification minutieuse et la collaboration des institutions internationales de financement du développement.

Pour soutenir ces efforts, le document propose sept investissements publics essentiels: développer la capacité de planification, consolider les droits de propriété sur la terre, investir dans la R&D agricole adaptée à la région, améliorer la réponse aux chocs climatiques, investir dans la gestion de l'eau, construire des chaînes de valeur inclusives des petits agriculteurs pour alimenter les villes et lier la protection sociale aux impacts climatiques.

Ces propositions visent à catalyser l'investissement privé et public dans l'agriculture nécessaires pour augmenter la productivité, améliorer la sécurité alimentaire, et rendre le secteur plus résilient face au changement climatique. Du côté de l'offre, le financement privé de ces investissements peut provenir de la modernisation de la microfinance rurale et de la réduction des risques pour les prêts commerciaux à l'agriculture. Du côté de la demande, surmonter ces défis nécessitera une augmentation de la demande de crédit pour l'investissement, de moyens de gérer le risque, et le développement de chaînes de valeur inclusives du paysannat.

## ► Objectif

Cette note vise à formuler des propositions pour soutenir et financer l'agriculture en Afrique subsaharienne, améliorant ainsi sa performance et son rôle dans le développement. Elle se concentre sur l'intégration de l'agriculture paysanne dans les chaînes de valeur locales et internationales pour mieux répondre à la demande urbaine croissante. Inspirée par l'initiative de la Première ministre Mia Mottley, la note prône l'utilisation de fonds significatifs, non seulement pour compenser les pertes et dommages dus au changement climatique, mais également pour investir dans l'adaptation de l'agriculture à travers des innovations technologiques et institutionnelles, renforçant la résilience et réduisant l'exposition aux risques climatiques.

## ► Contexte

En Afrique subsaharienne (SSA), l'agriculture joue un rôle crucial dans l'emploi, la croissance économique, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Cependant, malgré son importance, le secteur souffre d'une productivité stagnante, d'une pauvreté rurale croissante et d'un retard de modernisation. Ces problèmes résultent principalement du sous-investissement public, du manque d'adoption de technologies nouvelles, de la transition lente vers des cultures à haute valeur

ajoutée, de la compétitivité insuffisante face aux importations et des impacts négatifs du changement climatique. Néanmoins, l'Afrique détient un potentiel agricole considérable, grâce à de vastes terres et ressources énergétiques inutilisées, ainsi que de succès d'innovations technologiques et institutionnelles qui peuvent être amplement diffusés. Le contexte actuel est aussi marqué par une démographie jeune et une urbanisation rapide, posant à la fois des défis et des opportunités pour le développement. D'autres facteurs à considérer incluent l'augmentation de la pauvreté, une transformation structurelle entravée par des phénomènes mondiaux comme la robotisation, les changements climatiques exacerbant les migrations, l'insécurité croissante et une dette publique élevée.

## ► Cadre conceptuel pour mettre l'agriculture au service du développement

Le cadre conceptuel décrit vise à analyser et à promouvoir le développement économique et social à travers l'agriculture en Afrique subsaharienne, en s'appuyant sur le modèle de développement rural du FIDA développé en collaboration avec diverses organisations internationales telles que la FAO et la Banque mondiale. Ce modèle propose une transformation structurelle en plusieurs étapes, allant de la consolidation des actifs productifs des agriculteurs à la transformation structurelle, en passant par la révolution verte, la transformation agricole et la transformation rurale. La réussite de cette transformation nécessite une planification et coordination approfondies, intégrant des considérations économiques, sociales et environnementales ; un défi relevé avec succès dans certains cas par les agences de transformation agricole, en Éthiopie et au Rwanda. Inspiré par l'expérience chinoise de développement agricole qui a parcouru cette même séquence, ce cadre souligne l'importance de l'adaptation aux spécificités locales, y compris les défis posés par une forte croissance démographique, une haute hétérogénéité géo-spatiale, la prédominance de l'agriculture paysanne, une vulnérabilité accrue au changement climatique et l'impact des importations alimentaires sur la production locale. On note également le sous-investissement significatif dans l'agriculture, en particulier dans la recherche et le développement, par rapport aux normes recommandées par des organisations telles que le CAADEP, soulignant la nécessité d'un engagement accru pour réaliser pleinement le potentiel de l'agriculture au service du développement en Afrique subsaharienne.

## ► Évidence

Le diagnostic de la situation agricole en Afrique subsaharienne (SSA) suit cinq étapes clés du développement, visant à formuler des recommandations pour améliorer l'investissement agricole et réduire les pertes dues au changement climatique.

Premièrement, le manque de droits de propriété complets sur les actifs comme la terre et l'eau entrave la sécurité d'accès aux ressources, l'investissement et la conservation. Malgré certains progrès vers la certification foncière, des systèmes de gouvernance locale adaptés sont nécessaires pour gérer efficacement la propriété collective, notamment en réponse à la pression démographique et au changement climatique.

Deuxièmement, la révolution verte reste inachevée en SSA, avec des rendements et une utilisation d'engrais chimiques encore très inférieurs par rapport aux autres régions. La croissance de la production repose sur l'expansion des terres cultivées plutôt que sur l'amélioration des rendements, entraînant une pression environnementale induite par la déforestation.

Troisièmement, la transformation agricole nécessaire pour nourrir les villes en croissance rapide est insuffisante, entraînant une dépendance croissante aux importations alimentaires, surtout dans la production et la transformation de produits à haute valeur ajoutée, avec des succès notables dans les produits d'origine animale. Les défis incluent la certification de la qualité de la production paysanne (surtout dans la dimension phytosanitaire), l'accès au marché pour les produits de haute valeur ajoutée et la séparation pour beaucoup de produits entre dynamique de la production agricole et consommation urbaine.

Quatrièmement, les retards dans la transformation rurale limitent la diversification des sources de revenus et la participation à des activités non-agricoles, essentielles pour réduire la pauvreté rurale sans migration vers les villes ou à l'étranger.

Cinquièmement, une transformation structurelle urbaine tronquée, caractérisée par une désindustrialisation précoce et une faible productivité dans le secteur informel urbain, retarde le développement. Un potentiel substitut est la transformation rurale où les villes secondaires reçoivent les activités rurales non agricoles liées à l'agriculture.

Cette évidence souligne l'importance d'innovations institutionnelles et d'investissements ciblés dans la recherche et le développement pour les conditions agro-écologiques locales, la gestion des droits de propriété, et la transformation agricole et rurale, pour relever les défis de la croissance démographique, du changement climatique et de la compétitivité avec les importations.

### ► Financer l'investissement privé dans l'agriculture paysanne et gérer le risque

Financer l'investissement privé dans l'agriculture paysanne en Afrique subsaharienne implique de relever deux défis majeurs : l'accès au crédit et la gestion du risque. Malgré

l'importance cruciale du crédit pour financer les investissements nécessaires à la révolution verte et à la transformation agricole, les agriculteurs font face à un accès limité aux prêts bancaires commerciaux, principalement en raison du manque de garanties financières et de la réticence à mettre à risque la terre comme collatéral. La microfinance, bien que plus accessible, souffre de montants de prêt insuffisants, de coûts élevés, et de conditions de remboursement rigides ne convenant pas aux besoins d'investissement de l'agriculture où les cycles d'investissement sont longs et rigides.

Les études montrent que même lorsque le crédit est disponible, son effet sur l'utilisation d'engrais et autres intrants essentiels reste limité, indiquant que la contrainte de crédit n'est pas le seul frein à l'investissement. Les principales barrières incluent la faible rentabilité des investissements agricoles due à l'absence d'intrants complémentaires tels que la fertilisation organique des sols et les coûts de transaction élevés sur les marchés. Des progrès significatifs ont été réalisés pour rendre le crédit de microfinance plus adapté aux besoins des agriculteurs, notamment par des conditions de remboursement plus flexibles, la possibilité d'utiliser les actifs achetés (animaux, machines) comme garantie, et l'accès à des produits financiers innovants public-privé qui réduisent le risque pour la composante privée.

La gestion du risque est essentielle, notamment à travers des innovations technologiques produisant des systèmes de culture plus résilients, des assurances indicelles contre les chocs climatiques, des lignes de crédit pré-approuvées indexées sur des événements climatiques pour permettre une réponse rapide aux pertes et dommages, et le développement de l'irrigation pour atténuer les impacts des variations hydriques. Ces solutions, bien qu'efficaces théoriquement, peinent à être adoptées à grande échelle, en partie à cause de la perception erronée du risque par les agriculteurs qui le sous-estiment, du manque de compréhension par eux des produits d'assurance en particulier l'approche indicelle avec son risque de base, et de l'investissement insuffisant dans des ouvrages d'irrigation.

Pour encourager l'investissement dans l'agriculture paysanne, il est donc crucial de combiner l'amélioration de l'accès au crédit avec des stratégies de gestion du risque efficaces, adaptées aux conditions locales et soutenues par des subventions au moins temporaires et des sessions de formation pour augmenter leur compréhension par les utilisateurs potentiels. Ces efforts devraient être complétés par un investissement accru dans la recherche et le développement pour les conditions agro-écologiques spécifiques de l'Afrique, permettant de surmonter les défis de la rentabilité et de l'adoption des technologies agricoles.

## ► De diagnostic positif à propositions normatives

Le diagnostic de la situation agricole en Afrique subsaharienne révèle un sous-investissement public et privé, non dû à une méconnaissance des potentiels de l'agriculture pour le développement, mais plutôt à une déception quant aux retours sur investissement. Les défis comprennent la complexité de la gestion de l'investissement agricole, le détournement éventuel des dépenses publiques vers des intérêts privés tels que les subventions, le décalage temporel entre cycles d'investissement plus longs et cycles politiques plus courts, la priorité politique aux intérêts urbains, un risque élevé non partagé pour les investissements privés, en particulier sous le prisme du changement climatique, et les idiosyncrasies culturelles et économiques de l'agriculture paysanne qui ne bénéficient souvent pas de l'appartenance à une organisation professionnelle. Pour revitaliser l'investissement dans l'agriculture, il est suggéré de commencer par des initiatives locales réussies pour créer un soutien politique et populaire pour des investissements à long terme. Cela nécessite de cibler initialement les régions relativement plus riches en ressources et déjà plus intégrées au marché, pour ensuite généraliser l'approche aux régions plus difficiles. Les institutions de développement multilatérales sont encouragées à adopter ce cadre pour promouvoir l'agriculture comme un levier de développement dans le contexte du changement climatique, ouvrant ainsi la voie à l'atténuation ex ante des pertes et dommages climatiques.

## ► Sept propositions pour soutenir et financer le rôle de l'agriculture pour le développement dans le contexte du changement climatique

Le cadre conceptuel pour revitaliser l'agriculture en Afrique subsaharienne suggère sept investissements stratégiques pour soutenir le développement agricole face au changement climatique.

- 1. Développer la capacité de planification :** il est essentiel d'élaborer des stratégies d'investissement coordonnées qui tiennent compte de la diversité géographique et intègrent les dimensions de productivité, pauvreté et durabilité.
- 2. Consolider les droits de propriété :** la formalisation des droits de propriété est cruciale pour encourager l'investissement pluriannuel et faciliter l'accès au capital.
- 3. Investir en R&D :** un engagement accru dans la R&D est nécessaire pour développer des technologies adaptées aux conditions locales, augmentant la rentabilité et l'adoption de nouvelles pratiques agricoles.

**4. Gérer le risque climatique :** le soutien public à des outils innovants tels que l'assurance indicielle et les technologies résilientes peut aider à réduire l'impact négatif du changement climatique sur les décisions d'investissement et de modernisation.

**5. Investir dans la maîtrise de l'eau :** l'irrigation joue un rôle clé dans l'augmentation des rendements, l'introduction de cultures à haute valeur ajoutée pour la transformation agricole et la réduction des risques climatiques.

**6. Construire des chaînes de valeur modernes et inclusives :** l'investissement dans l'infrastructure commerciale et les contrats favorisant l'accès au marché urbain sont essentiels pour connecter les agriculteurs aux chaînes de valeur dynamiques et porteuses de ressources.

**7. Utiliser la protection sociale indexée :** les transferts sociaux paramétriques peuvent offrir une réponse rapide aux pertes et dommages du changement climatique, en complément de la relance agricole. Elles peuvent inclure une garantie d'emploi temporaire pour les plus pauvres et la construction ou reconstruction d'infrastructures locales.

Ces investissements varient en termes de bénéfices publics et privés, nécessitant une combinaison d'aide internationale et de dépenses publiques et privées. L'investissement public est vital pour catalyser l'investissement privé, particulièrement dans les pays les plus pauvres où les contraintes budgétaires exigent un soutien international supplémentaire. Ces propositions offrent une base pour prioriser les investissements en agriculture adaptés au changement climatique, alignées sur la responsabilité historique des pays industrialisés et les objectifs de développement durable (ODD). Tout cela en anticipation de futures réformes des institutions multilatérales de développement pour satisfaire les besoins massifs de financement pour les mettre en œuvre.



**Proposition 10**

Renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire en améliorant l'appropriation par les pays.

## Que faire de la conditionnalité ?\*

Matthieu BOUSSICHAS, Patrick GUILLAUMONT,  
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

Le débat sur la conditionnalité est ancien ; il tend à s'amplifier : quelles en sont les raisons et les perspectives de réforme ?

### ► La critique historique de la conditionnalité

#### **Au temps de l'ajustement**

Les discussions académiques et politiques sur les mérites et la nature de la conditionnalité de l'aide publique au développement ont été particulièrement intenses durant les années 1980 et 1990, quand se sont multipliés les programmes d'ajustement, qu'ils soient portés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ou les aides bilatérales. La discussion fut particulièrement vive sur les programmes d'ajustement structurel. Le Cerdi et la Ferdi ont contribué à ce débat à travers de nombreux rapports et publications, soit de nature générale, soit appliqués à des pays africains particuliers, notamment sur la possibilité de passer d'une conditionnalité fondée sur les instruments à une conditionnalité fondée sur les résultats, dont il sera question plus loin. Le point principal du débat porte en effet sur l'ingérence des bailleurs de fonds occidentaux dans les choix politiques des pays, et sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle les bailleurs de fonds savent mieux que les pays eux-mêmes ce qu'il convient de faire – ou sont en tout cas plus libres de le dire ou le recommander que les fonctionnaires des pays. Cette ingérence a été, au fil des ans, de moins en moins bien supportée, cependant que la compétence des élites des pays receveurs augmentait et que, de façon récurrente ou portée par la géopolitique mondiale, les sentiments nationalistes s'exacerbaient.

\* Guillaume P., Boussichas M., Guillaume Jeanneney S. (2024) « Que faire de la conditionnalité ? », Ferdi Note brève B266, mars.

### **Du Forum sur l'efficacité de l'aide au Forum de Busan**

En 2005, le Forum sur l'efficacité de l'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE a adopté la *Déclaration de Paris*, qui prônait le principe d'alignement sur les priorités des pays receveurs et d'appropriation des instruments de la politique par ces pays. Cette *Déclaration de Paris*, dont la mise en œuvre a été le sujet de diverses évaluations, a été régulièrement répétée dans les discours et documents officiels, loin d'être toutefois pleinement et généralement appliquée. Le Forum de Busan qui a suivi en 2011 a adopté le nouveau nom de «Partenariat mondial pour une coopération efficace au développement», porté à la fois par l'OCDE et le PNUD, et a réaffirmé les principes de la déclaration de Paris de 2005, ce qui semblait augurer un réel changement dans la pratique de l'aide.

## **▶ La conditionnalité ébranlée par le changement d'environnement politique**

Deux principales catégories de facteurs internationaux et nationaux, dont l'importance a été récemment évaluée par la Ferdi (Guillaumont, Boussichas et Dsouza, 2023), semblent avoir ébranlé les principes de la conditionnalité au cours des dix dernières années et influencé significativement sa mise en œuvre.

### **La « non-conditionnalité » chinoise**

Parmi les facteurs internationaux, l'un est naturellement la croissance des concours chinois, particulièrement en Afrique, qui ont été fournis sans conditionnalité de type occidental. Il est clair que l'aide chinoise, même si elle s'est affranchie des conditionnalités traditionnelles, a d'autres coûts et d'autres contraintes, qui peuvent progressivement réduire l'attrait d'un manque apparent de conditionnalité. Il reste à évaluer l'impact de cette non conditionnalité apparente de l'aide chinoise sur la conditionnalité de l'aide occidentale. Il semble bien que la conditionnalité occidentale ait été assouplie là où l'aide chinoise était la plus importante (Hernandez, 2017 ; Maroof, 2020 ; Watkins, 2021).

### **Les objectifs universels**

Un autre facteur important du changement dans les idées a été d'abord l'adoption, en 2000, des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) puis, en 2015, des objectifs de développement durable (ODD). On aurait pu supposer que la référence à ces objectifs universels aurait favorisé l'expansion d'une conditionnalité d'objectifs, plutôt que d'instruments, mais la pratique des agences d'aide, la pression de leur bureaucratie, ainsi que l'opinion publique dans les pays développés ont conduit à utiliser ses buts (les 169 cibles qui les ont accompagnés depuis 2015) comme des arguments pour maintenir une conditionnalité relativement détaillée qui, en fin de compte, se rapproche de la conditionnalité fondée sur les

instruments dont on avait peine à se détacher. C'est ainsi que la conditionnalité reliée aux impacts climatiques ou à l'égalité des genres s'est abritée derrière les ODD, ce qui a incontestablement introduit une nouvelle forme d'ingérence, ressentie comme telle et critiquée parfois vigoureusement par les pays receveurs. Certes, les programmes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> déterminés nationalement semblent reposer sur le principe d'appropriation, mais ce nouveau contexte n'a pas nécessairement favorisé le respect du principe d'alignement.

### **La fragilité des États ou éventuellement leur autoritarisme**

Il est plus difficile d'évaluer et de traiter les facteurs politiques internes qui ont influencé la pratique de la conditionnalité. Il faut distinguer à cet égard ce que l'on a appelé, d'une part, la fragilité de l'État et, d'autre part, le caractère autoritaire des régimes. États fragiles et régimes autocratiques sont deux réalités politiques différentes, mais qui soulèvent des problèmes assez similaires pour la conditionnalité en raison de la forte méfiance qu'elles suscitent chez les donateurs sur le comportement des gouvernements. Quels que soient les doutes que l'on peut avoir sur le concept d'États fragiles, le fait est que depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les situations de fragilité politique se sont multipliées et détériorées, particulièrement en Afrique. La fragilité des États, quand elle se manifeste par la violence intérieure, l'inefficacité des services publics ou une corruption endémique, a naturellement conduit à renforcer le désir des donateurs de conditionner l'usage des ressources mises à la disposition des gouvernements ou à contourner l'État lui-même en finançant des structures indépendantes de lui, et supposées mieux contrôlées, mais dont le rôle croissant a aussi contribué à l'affaiblissement de l'État. De plus, de différentes façons, la conditionnalité s'est étendue couvrant des questions comme les droits humains, elle a vu son périmètre s'élargir à la démocratie et la gouvernance, ce qui est un problème particulier pour les régimes autoritaires. Les conditions peuvent devenir formelles ou virtuelles jusqu'au jour où, quand un seuil de mauvaise gouvernance est franchi, la coopération est totalement suspendue. Comme le seuil d'intolérance est discrétionnaire, il a en fait été appliqué de façon inéquitable, plus rigoureux à l'égard des pays de peu de poids économique et politique qu'envers les grands émergents et les bons élèves économiques. « Deux poids, deux mesures » est ainsi devenu une nouvelle critique de la conditionnalité. En face de la fragilité des États et de la mauvaise gouvernance, les bailleurs de fonds ont dû chercher une solution dans deux directions : accroître la conditionnalité politique, mais de façon apparemment inefficace, ou mettre en œuvre des mesures de suivi de la destination des flux.

Les facteurs précédents, et notamment la fragilité, mettent en cause non seulement la logique et la pratique de la conditionnalité, mais aussi les critères d'allocation internationale des ressources concessionnelles – une autre question importante que les politiques d'aide ont à traiter (Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2020 ; Guillaumont, 2023). En effet, les banques multilatérales de développement allouent

leurs fonds concessionnels à partir de formules d'allocation qui, le plus souvent, donnent un poids important à la qualité des politiques menées par les pays aidés, jugée de manière discrétionnaire. Cette pratique vise à garantir l'efficacité de l'aide, mais constitue une autre forme d'ingérence. De plus, le résultat ayant été d'exclure des allocations les pays fragiles ou en conflit – soit ceux qui avaient justement le plus besoin d'aide –, des fenêtres particulières ont été créées au bénéfice de ces pays, avec une mise en œuvre spécifique et souvent plus tatillonne de la conditionnalité. Les deux questions, relatives aux critères d'allocations et aux conditions à respecter, ne peuvent être abordées indépendamment. Finalement, les critères d'allocation et la conditionnalité doivent être ensemble rendus cohérents dans la façon dont ils prennent en considération les ODD, la fragilité et la vulnérabilité.

## ► Quelles voies de réforme ?

Quelles sont alors les voies pour améliorer la pratique de la conditionnalité, sachant que les bailleurs de fonds ne peuvent pas l'abandonner totalement et que les pays receveurs la supportent de plus en plus mal ? Quatre voies, dont aucune n'est absolument nouvelle, semblent devoir être poursuivies, précisées, renforcées.

### **La conditionnalité macroéconomique : alignement sur le FMI**

S'agissant de la conditionnalité macroéconomique, celle dont a été chargé traditionnellement et depuis plus d'un demi-siècle le FMI dans ses appuis au redressement de la balance des paiements, il n'est pas cohérent que d'autres bailleurs de fonds, parce qu'ils souhaitent apporter une aide budgétaire, imposent une conditionnalité macroéconomique qui diverge de celle du Fonds monétaire. Au temps glorieux de l'ajustement, la pratique a d'ailleurs été que l'Union européenne, ou encore la France, apporte une aide budgétaire uniquement dans la mesure où un accord avait été passé par le pays avec le FMI. Ceci ne veut pas dire que, sous couvert d'aide budgétaire, les bailleurs de fonds ne puissent pas financer et influencer une réforme de la politique fiscale, par exemple. Mais ce sont deux choses différentes : l'une de soumettre une aide budgétaire globale à des conditions susceptibles d'améliorer le solde budgétaire ; et l'autre de financer une étude ou une mission de coopération technique dans le domaine fiscal, dont les conclusions pourraient éventuellement servir à concevoir une décision politique du pays, qu'il pourrait faire valoir dans sa négociation avec le Fonds. La responsabilité majeure du Fonds dans le domaine macroéconomique, qui est conforme à son objet et aux compétences qui s'y trouvent, se justifie d'autant mieux qu'il a su adapter sa doctrine à l'évolution des idées et des circonstances (Cabrillac et Jacolin, 2022).

### **La conditionnalité de résultat pour les aides sectorielles**

Une seconde voie qui est particulièrement pertinente pour les aides sectorielles (éducation, santé...) susceptibles de se renouveler ou de se poursuivre en moyenne

ou longue période est d'en conditionner la poursuite à l'obtention de résultats (Collier, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Gunning, 1997). Son avantage essentiel est de donner pleine liberté et responsabilité aux pays pour le choix des mesures ou des instruments qu'ils mettront en œuvre dans le but d'atteindre ces résultats. Ces derniers doivent être appréciés autant que possible au regard de l'impact plutôt que mesurés par des indicateurs de variables intermédiaires, qu'il s'agisse d'indicateurs d'*output* ou même d'*outcome* : par exemple, la fréquentation des dispensaires n'est pas un résultat final, seule la diminution de la mortalité ou de la morbidité représente un impact ; et cette diminution, notamment pour la mortalité infanto juvénile, peut être appréciée par des enquêtes type DHS qui ne sont pas plus coûteuses que l'entretien d'une bureaucratie externe et tatillonne ayant pour but de contrôler, de vérifier, d'infléchir, de piloter la mise en œuvre des mesures qui auront été retenues comme condition des déboursements.

Reste évidemment à pouvoir prendre en compte dans l'appréciation de ces résultats le rôle de facteurs exogènes indépendants de la politique des pays. La charge de la preuve d'exogénéité revient certes au pays receveur, tandis que l'évaluation de son impact revient à la source de financement. Ceci implique un consensus sur la méthode et une réaffectation du personnel de ces sources de financement, amenés à être moins des prescripteurs mal acceptés que des évaluateurs.

### **La conditionnalité opérationnelle**

Une troisième voie qui s'applique aux opérations d'assez grande envergure est celle qui peut être qualifiée d'opérationnelle : il s'agit d'une ou plusieurs conditions dont la mise en œuvre est directement nécessaire au succès du projet financé. S'il s'agit d'un projet de fourniture d'énergie, la condition peut être l'adoption d'une politique tarifaire. La condition est alors la norme opérationnelle. Elle est légitime et acceptable si la norme imposée par le bailleur de fonds pour le financement du projet ne constitue pas un choix de politique macroéconomique auquel le pays pourrait légitimement préférer un autre choix. Le porteur du projet doit alors pouvoir justifier que la condition sur la norme est rigoureusement la seule qui peut assurer le succès du projet.

### **La traçabilité**

La quatrième voie correspondant à une demande générale des opinions publiques, et surtout des parlements des pays fournisseurs d'aide, est que la destination des déboursements puisse faire l'objet d'une vérification rigoureuse. La traçabilité des flux d'aide est évidemment souhaitable pour éviter les détournements, la corruption, etc., mais elle est inégalement facile. Elle est très difficile pour les aides budgétaires, mais alors il revient au Fonds monétaire d'assurer ce suivi, autant qu'il le peut. Elle est plus facile pour les projets précis bien identifiables, mais elle implique évidemment un pouvoir d'investigation donc la coopération des pays des opérateurs.

### La ligne rouge

La traçabilité est particulièrement importante dans les pays les plus fragiles, mais aussi dans des pays qui ne le sont pas, mais dont la gestion est autoritaire et opaque. Le problème politique qui est posé par les régimes dictatoriaux est de savoir quelle est la ligne rouge qu'ils ne doivent pas franchir en matière de droits de l'homme, notamment pour que l'État reste destinataire de fonds publics extérieurs. Il existe un débat sur la légitimité de la nouvelle conditionnalité politique, telle celle que l'UE tente de promouvoir à travers des normes sociétales inspirées des normes européennes (par exemple, le droit des LGBT). L'arbitrage entre les normes propres à certaines civilisations et les normes universelles est particulièrement délicat.

Cependant, même si la ligne rouge est franchie et si une décision est prise par les bailleurs de fonds de cesser tout appui à ces États, ceci ne doit pas empêcher la poursuite d'actions décentralisées ou de soutien à des ONG locales, pour autant que ces actions puissent être menées avec une sécurité suffisante et qu'il s'agisse de dons, n'impliquant pas l'État dans le remboursement. Il faut certes éviter que les populations subissent la double peine résultant, d'une part, du comportement de l'État et, d'autre part, du retrait des bailleurs de fonds.

En conclusion, dans la situation géopolitique actuelle, où la politique de l'Occident vis-à-vis du Sud global est de plus en plus contestée, une réflexion partagée sur la légitimité de la conditionnalité s'impose.

### ► Références

- **Cabrillac B., Jacolin L.** (2022) « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », *Ferdi Note Brève B227*, mise à jour mai 2022.
- **Collier P., Guillaume P., Guillaume Jeanneney S., Gunning J.** (1997) « Redesigning conditionality » *World Development*, vol. 25 (issue 9), p. 1399-1407.
- **Guillaume P.** (2023) « On the principles of allocation of concessional finance, in particular from Multilateral Development Banks », *Ferdi Note Brève B259*, décembre.
- **Guillaume P., Boussichas M., Dsouza A.** (2023) « The Evolution of Aid Conditionality: A Review of the Literature of the Last Twenty Years », *EBA Working Paper*, septembre 2023.
- **Guillaume P., Guillaume Jeanneney S., Wagner L.** (2020) *Measuring vulnerabilities to improve aid allocation, especially in Africa*, (en français : *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*), Ferdi, 148 p.
- **Hernandez D.** (2017) « Les "nouveaux" donateurs remettent-ils en cause la conditionnalité de la Banque mondiale ? », *World Development*, vol. 96, pp. 529-549. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.035>.

- **Maroof S.** (2020) « Assessing the Impact of China's Aid on the World Bank Conditionality », Université de Strathclyde, Strathclyde *Discussion Papers in Economics*, p. 33. En ligne : <https://www.strath.ac.uk/business/economics/research/discussionpapers/>.
- **Watkins M.** (2021) « La conditionnalité en péril ? The effect of Chinese development assistance on compliance with World Bank project agreements », *The Review of International Organizations*, vol. 17, pp. 667-690. DOI : <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09443-z>.



# L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ?\*

Lisa CHAUVET, Marin FERRY

## ► Rappel historique

Le débat sur l'efficacité de l'aide internationale, un sujet controversé depuis ses débuts, a pris une tournure particulière dans les années 1980 avec la formulation du paradoxe micro-macro par Mosley (1987). Ce paradoxe souligne le contraste entre l'évaluation positive des projets d'aide pris individuellement et l'absence de consensus quant à un impact positif sur la croissance économique des pays. La fin de la Guerre froide a intensifié l'intérêt pour cette question, notamment avec la réduction de l'aide dans les années 1990 et les critiques envers le système de conditionnalités. Ces conditionnalités, imposées par les institutions de Bretton Woods, étaient perçues comme peu cohérentes avec les pressions internationales pour plus de démocratie et de redevabilité dans les pays en développement.

Les discussions des années 2000 se sont focalisées sur deux aspects principaux. Le premier concerne les facteurs favorisant un impact positif de l'aide sur la croissance. L'étude de Burnside & Dollar (2000) suggérait que l'aide est plus efficace dans les pays ayant une bonne gouvernance économique, définie comme favorable au libéralisme commercial et promouvant l'orthodoxie budgétaire et monétaire. D'autres travaux, comme ceux de Boone (1996) et Kosack (2003), avançaient que les institutions politiques, notamment dans les pays démocratiques, sont cruciales pour assurer une utilisation efficace de l'aide, puisque dans les régimes autocratiques, l'aide peut être détournée par des élites kleptocratiques. Wright (2008) observait ainsi que l'efficacité de l'aide, lorsque les pays récipiendaires sont gouvernés par des autocrates, est d'autant plus faible que leur avenir est incertain. Enfin, l'aide s'est avérée être plus efficace dans les pays confrontés à des chocs externes (Guillaumont & Chauvet, 2001 ; Collier & Dehn, 2001 ; Chauvet & Guillaumont, 2009) ainsi que dans des situations de post-conflit,

\* Cette brève revient sur les contributions récentes de la littérature académique sur l'efficacité de l'aide. Elle synthétise le document de travail : Chauvet L., Ferry M. (2023) « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? » Ferdi *Document de travail* P329, juin.

où elle permet de compenser la faiblesse des réponses gouvernementales (Collier & Hoeffler, 2004).

Ces résultats ont alimenté ainsi les réflexions autour de l'allocation de l'aide. L'idée d'une aide plus sélective, ciblant les pays où elle est plus efficace, a émergé dans la foulée de l'étude de Burnside & Dollar. Collier et Dollar (2001, 2002) proposent ainsi une allocation basée sur la performance, tandis que Cogneau et Naudet (2007) suggèrent une approche fondée sur l'égalité des chances, ciblant les pays avec des handicaps structurels majeurs. Guillaumont *et al.* (2017, 2023) défendent quant à eux, en s'appuyant sur leurs travaux antérieurs, l'importance de la vulnérabilité structurelle aux chocs externes comme un critère d'allocation, à la fois pour les raisons d'efficacité évoquées plus haut et pour des raisons de justice, la vulnérabilité étant prise comme handicap structurel.

En parallèle de ces discussions sur les conditions de l'efficacité de l'aide, de nombreuses autres contestent l'approche scientifique des études. Ainsi, plusieurs travaux ont-ils été critiqués pour leurs faiblesses méthodologiques, notamment liées à la composition de l'échantillon ou à un traitement peu convaincant de l'endogénéité de l'aide. De nouvelles études apparaissent alors, cherchant à améliorer l'estimation de l'effet causal de l'aide sur la croissance, en se concentrant notamment sur des groupes de pays aux caractéristiques similaires.

L'avènement de larges bases de données microéconomiques au milieu et à la fin des années 2010 a favorisé l'émergence d'une nouvelle génération d'études sur l'efficacité de l'aide, se focalisant sur des approches macro-micro ou purement microéconomiques. Ces études permettent alors de mieux comprendre les effets hétérogènes de l'aide et d'identifier les canaux par lesquels elle soutient le développement économique et social des pays bénéficiaires, au-delà de la simple mesure de la croissance.

### ► Resserer la lunette d'observation : l'apport des données microéconomiques

L'essor des enquêtes microéconomiques (ménages, entreprises, individus) et des données satellitaires révolutionne l'étude de l'efficacité de l'aide publique au développement grâce à une analyse plus fine des comportements économiques dans les pays bénéficiaires.

Ces nouvelles données permettent d'aller au-delà de la croissance économique pour évaluer l'efficacité de l'aide, et de considérer de nouveaux indicateurs. Parmi celles-ci, les enquêtes auprès des ménages, comme les *Demographic and Health Surveys*, et les enquêtes *Afrobarometer* voient leur utilisation s'intensifier au sein de

la littérature sur l'efficacité de l'aide dès le milieu des années 2000. Elles fournissent des données représentatives sur les conditions de vie, la santé, les perceptions et attitudes des ménages envers les institutions et la démocratie, et ce dans un vaste ensemble de pays récipiendaires de l'aide. On trouve aussi les *World Bank Enterprise Surveys*, lancées au début des années 2000 et qui offrent des informations détaillées sur les entreprises dans les pays en développement. Ces sources donnent lieu à de nouvelles études qui enrichissent la compréhension des impacts microéconomiques de l'aide, notamment sur les populations et le secteur privé.

Ces nouvelles données permettent également de mesurer l'aide au niveau sectoriel et spatial. Les données du Comité d'aide au développement (CAD) enregistrent une amélioration significative à partir de 1995 et permettent des études plus précises sur l'efficacité de l'aide par secteur et projet. Par ailleurs, des initiatives comme celle du centre de recherche AidData géo-référencent les projets d'aide, offrant ainsi une évaluation beaucoup plus rigoureuse de l'impact local de l'aide au développement. Historiquement, ces données ciblaient les projets financés par la Chine. Elles se sont par la suite étendues à d'autres bailleurs comme la Banque mondiale, l'Inde, et pour certains pays à l'ensemble des pays donateurs.

L'utilisation de données géoréférencées révolutionne l'évaluation de l'efficacité de l'aide car elles favorisent les analyses plus fines de son effet et contribuent également (et surtout) à surmonter les difficultés méthodologiques traditionnelles en identifiant l'impact causal de l'aide sur le développement. Elles permettent d'examiner l'efficacité de l'aide au niveau local, en se concentrant sur des zones ou des groupes spécifiques, et d'évaluer l'impact de l'aide par rapport à des unités de contrôle plus appropriées. Ces données sont particulièrement utiles pour étudier des effets hétérogènes de l'aide et identifier des mécanismes spécifiques par lesquels ces financements influencent le développement économique et social. Il y a cependant des limites à l'utilisation de ce type de données puisque seuls les projets de la Banque mondiale et de la Chine sont géoréférencés, et que celles-ci ne capturent pas l'aide sous forme d'appui budgétaire, qui reste importante pour nombres de pays en développement.<sup>53</sup>

## ► Efficacité de l'aide à l'aune des nouvelles données et des innovations méthodologiques

Ces données et innovations méthodologiques conduisent ainsi à obtenir de nouvelles preuves empiriques quant à l'efficacité de l'aide, notamment au niveau sous-national, en distinguant mieux les secteurs et les agents, mais aussi les bailleurs.

53. Les donateurs bilatéraux du CAD sont progressivement inclus dans ces bases de données, cf le projet GODAD ([www.godad.me](http://www.godad.me)).

### **Aide et croissance sous-nationale**

L'utilisation de données d'intensité lumineuse nocturne et d'aide géoréférencée permet par exemple de réexaminer la relation aide-croissance au niveau sous-national. Des études comme celles de Dreher & Lohmann (2015) ne trouvent cependant pas de lien causal évident entre l'aide et la croissance à court terme. Ils attribuent cette absence d'impact au fait que ces données géoréférencées d'aide ne représentent qu'une petite fraction de l'aide totale. Civelli *et al.* (2018) quant à eux étudient l'impact à long terme de l'aide, en se concentrant sur l'Ouganda. Leurs résultats suggèrent un effet positif et significatif de l'aide sur la croissance de la luminosité nocturne au niveau régional et départemental, soulignant l'impact durable de l'aide dans le contexte Ougandais.

### **Dépasser la moyenne : hétérogénéité microéconomique de la relation aide-croissance**

Les données d'enquêtes auprès des entreprises (*World Bank Enterprise Surveys*) indiquent également que l'aide accélère le développement du secteur privé formel, moteur de croissance dans bon nombre de pays récipiendaires (Chauvet et Ehrhart, 2018). Qui plus est, les entreprises structurellement plus dépendantes des infrastructures semblent bénéficier plus de l'aide, particulièrement dans les secteurs de l'énergie et des transports. Ndikumana (2022) identifie aussi des effets positifs de l'aide au secteur manufacturier en Afrique entre 2000 et 2013, soulignant également l'impact non-négligeable de l'aide dans les services et les infrastructures.

### **Hétérogénéité des donateurs : La Chine sous surveillance**

Enfin, de nombreuses études examinent l'efficacité de l'aide chinoise, souvent critiquée pour ses motivations politiques et économiques. Ces recherches concluent cependant à un impact positif de l'aide chinoise sur la croissance économique des pays bénéficiaires (Mandon & Woldemichael, 2022 ; Xu *et al.*, 2020 ; Dreher *et al.*, 2021), principalement à travers le financement des infrastructures et des projets de connectivité (Xu *et al.*, 2020 ; Marchesi *et al.*, 2021).

Si l'aide chinoise est parfois utilisée à des fins politiques par les gouvernements récipiendaires, cela ne semble pas réduire son efficacité en termes de développement local. De nouvelles données (en cours d'harmonisation) sur les donateurs émergents ouvrent également la voie à des recherches sur l'efficacité de l'aide des bailleurs comme l'Inde, la Russie ou le Brésil qui divergent des principes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

En résumé, l'efficacité de l'aide au développement est complexe et hétérogène, dépendant non seulement des bénéficiaires mais aussi des donateurs, et des méthodes utilisées pour mesurer son impact.

## ► Au-delà de la croissance

Les nouvelles études sur l'efficacité de l'aide essaient également de dépasser les limites des études précédentes en considérant l'effet de ces financements sur d'autres mesures que la croissance économique. Plus particulièrement, elles se concentrent sur trois aspects majeurs : le développement humain, la gouvernance des pays récipiendaires, et la lutte contre le changement climatique, des sujets ayant gagné en importance suite à l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 et des objectifs du développement durable (ODD) en 2015.

### **Impact de l'aide sur le développement humain**

Des études utilisant des approches plus désagrégées et des données géoréférencées valident les analyses macroéconomiques passées et montrent que l'aide, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, a un impact positif sur divers indicateurs de développement humain. Par exemple, l'aide à la santé a contribué à réduire la mortalité infantile, la prévalence du VIH et améliorer la santé maternelle et reproductive. Des résultats similaires sont observés pour l'éducation, avec une augmentation des taux de scolarisation, surtout aux niveaux élémentaires. Cependant, ces études mettent également en lumière la nécessité d'améliorer la qualité de l'offre éducative. (voir le bilan des travaux sur l'efficacité de l'aide en matière de réduction de la pauvreté et dans un contexte de vulnérabilité effectué il y a une dizaine d'années par Guillaumont et Wagner, 2014)

### **Impact de l'aide sur la gouvernance des pays récipiendaires**

Des études récentes s'intéressent aussi à l'effet de l'aide sur la relation entre les États et leurs citoyens, en particulier dans le contexte africain. Des données comme celles d'*Afrobarometer* sont ainsi utilisées pour évaluer l'impact de l'aide sur la perception qu'ont les individus des institutions et sur leur soutien aux gouvernants. Bien que les résultats soient mitigés, certaines études suggèrent que l'aide renforce le soutien politique des dirigeants en place, tandis que d'autres soulignent un impact négatif sur la lutte contre la corruption et la confiance envers les institutions nationales.

### **L'aide comme instrument de lutte contre le changement climatique**

Enfin, la question de l'efficacité de l'aide comme instrument de lutte contre le changement climatique a également pris de l'ampleur sur les dernières années. A ce titre, plusieurs travaux étudient les effets de l'aide climatique sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la promotion des énergies renouvelables. Si les résultats sont variés, certaines recherches semblent indiquer que l'aide climatique a un impact positif sur la réduction des gaz à effet de serre, surtout lorsque les projets visent spécifiquement cet objectif. D'autres études soulèvent en revanche des inquiétudes quant aux effets possibles et indirectes de l'aide sur la biodiversité

et le couvert forestier, bien que ces impacts négatifs ne soient pas systématiquement confirmés. Des analyses récentes explorent également les effets microéconomiques de l'aide climatique, comme la réduction de la pauvreté énergétique et l'amélioration de l'accès à l'électricité, en particulier dans les communautés rurales d'Afrique sub-saharienne.

Ces analyses de l'efficacité de l'aide dépassent ainsi la simple évaluation d'impact de ces flux sur la croissance économique. Si le consensus est encore fragile, la littérature s'accorde à dire que l'aide affecte différents aspects du développement humain, sociétal et environnemental. Ces études révèlent ainsi la complexité de l'impact de l'aide, qui varie selon le type d'aide, le secteur ciblé, et les caractéristiques spécifiques des pays récipiendaires.

## ► Conclusion

Le débat sur l'efficacité de l'aide internationale progresse mais reste ouvert, notamment à cause des « conséquences inattendues » ou de « dommages collatéraux » qui pourraient être induits par l'aide. Bien que l'aide semble améliorer la santé des enfants, l'éducation, l'accessibilité via les infrastructures, et réduire les émissions de gaz à effet de serre, elle peut aussi involontairement soutenir des gouvernements corrompus ou fausser la concurrence sur les marchés. Les analyses futures devront ainsi mieux tenir compte de ces effets inattendus, grâce à de nouvelles méthodes d'analyse, comme l'analyse textuelle, pour mieux comprendre l'économie politique de l'aide, en particulier dans le domaine climatique.

## ► Références

- **Boone P.** (1996) « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid », *European Economic Review*, vol. 40, pp. 289-329.
- **Burnside C., Dollar D.** (2000) « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, vol. 90, pp. 847-868.
- **Chauvet L., Guillaumont P.** (2009) « Aid, Volatility, and Growth Again : When Aid Volatility Matters and When it Does Not », *Review of Development Economics*, vol. 13 (issue 3), pp. 452-463.
- **Civelli A., Horowitz A., Teixeira A.** (2018) « Foreign aid and growth: A Sp P-VAR analysis using satellite sub-national data for Uganda », *Journal of Development Economics*, vol. 134, pp. 50-67.
- **Chauvet L., Ehrhart H.** (2018) « Aid and growth: evidence from firm-level data », *Journal of Development Economics*, vol. 135, pp. 461-477.

- **Cogneau D., Naudet J.-D.** (2007) «Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid and Poverty Reduction», *World Development*, vol. 35, pp. 104-120.
- **Collier P., Dollar D.** (2001) «Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals», *World Development*, vol. 29, pp. 1787-1802.
- **Collier P., Dollar D.** (2002) «Aid Allocation and Poverty Reduction», *European Economic Review*, 45, 1470.
- **Collier P., Dehn J.** (2001) «Aid, Shocks and Growth», World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- **Collier P., Hoeffler A.** (2004) «Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies», *European Economic Review*, vol. 48, pp. 1125-1145.
- **Dreher A., Lohmann S.** (2015) «Aid and growth at the regional level», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 31 (issue 3-4), pp. 420-446.
- **Dreher A., Fuchs A., Parks B., Strange A., Tierney M. J.** (2021) «Aid, China, and growth: Evidence from a new global development finance dataset», *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 13 (issue 2), pp. 135-74.
- **Guillaumont P., Chauvet L.** (2001) «Aid and Performance: A Reassessment», *Journal of Development Studies*, vol. 37, pp. 66-92.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2014) «Aid Effectiveness for Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Analyses, with a Special Focus on Vulnerable Countries», *Revue d'économie du développement*, vol. 22 (HS 1), pp. 217-261.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2017) «How to Take into Account Vulnerability in Aid Allocation Criteria and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation», *World Development*, vol. 90 (issue C), pp. 27-40.
- **Guillaumont P., Nguyen-Van P., Pham T. K. C., Wagner L.** (2023) «Equal opportunity and poverty reduction: How should aid be allocated?», *Review of Development Economics*, vol. 27 (issue 1), pp. 550-607.
- **Kosack S.** (2003) «Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life», *World Development*, vol. 31 (issue 1).
- **Mandon P., Woldemichael M. T.** (2023) «Has Chinese aid benefited recipient countries? Evidence from a meta-regression analysis», *World Development*, vol. 166, 106211.
- **Marchesi S., Masi T., Paul S.** (2021) «Project aid and firm performance», University of Milan Bicocca Department of Economics, Management and Statistics Working Paper No 479.
- **Mosley P.** (1987) *Overseas Aid: Its Defence and Reform*, Wheatsheaf Books, Brighton.

- **Ndikumana A.** (2022) « Does aid to the productive sectors cause manufacturing sector growth in Africa? », WIDER Working Paper No. 2022/22.
- **Wright J.** (2008) « To invest or Insure? How Authoritarian Time Horizons Impact Foreign Aid Effectiveness », *Comparative Political Studies*, vol. 41 (issue 7), pp. 971-1000.
- **Xu Z., Zhang Y., Sun Y.** (2020) « Will foreign aid foster economic development? Grid panel data evidence from China's aid to Africa », *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 56 (issue 14), pp. 3383-3404.

# L'efficacité du financement du développement

## Le point de vue du praticien...\*

Olivier LAFOURCADE

Il ressort des travaux de la chaire Architecture du financement international un constat clair : que le contexte général du système actuel – dans son organisation, son architecture, ses modes et ses critères de fonctionnement, ses procédures, sans parler de ses finalités et de ses objectifs, de la part des différents acteurs, publics comme privés, domestiques comme internationaux – est loin de répondre aux attentes.

Et on peut estimer que deux éléments additionnels méritent une attention qui a peut-être été sous-estimée dans le passé en dépit de travaux multiples, celui de la *conditionnalité* et celui de l'*efficacité*. Le premier permet de préciser sous quelles conditions et comment les acteurs du financement peuvent ou doivent effectuer leurs contributions. Ce thème important est traité dans un document séparé. Le deuxième thème, celui de l'efficacité, constitue l'objet de ce court papier. Il s'agit de s'interroger pour savoir dans quelle mesure l'appareil existant de financement du développement répond à des besoins clairement exprimés, et aux attentes des acteurs principaux de ce système.

### ► Une thématique de l'efficacité

Ce thème de l'efficacité a déjà fait l'objet de bien des travaux, c'en est presque devenu un thème incontournable dans les grandes conférences internationales, généralement sous le vocable de « l'efficacité de l'aide ». C'est un sujet de préoccupation constante essentiellement chez les bailleurs de fonds et donateurs, tenus de manière légitime à démontrer à leurs mandants la validité de leurs contributions, qu'elles soient à titre bénévole ou à titre lucratif. De là l'accent mis depuis longtemps sur le lien entre *impact* et *efficacité*.

\* Lafourcade O. (2023) « L'efficacité du financement du développement. Le point de vue du praticien... », Ferdi Note brève B248, mai.

Concrètement, de quoi parle-t-on ? La littérature, comme les travaux résultants des conférences internationales sur le sujet, font état de critères pertinents dans l'appréciation de l'efficacité. Ce sont essentiellement des critères relevant du thème de l'aide au développement. Il nous a semblé utile, sinon nécessaire, de reposer quelques questions fondamentales afin de mieux éclairer le débat, et permettre ainsi de proposer des réponses mieux adaptées aux réalités présentes et aux défis futurs.

Mais qu'en est-il des bénéficiaires ? Quelle est leur perception de la nature de l'efficacité ? En termes de quoi ? Et au niveau local, qui est concerné ? Le gouvernement ? La société civile ? On peut soupçonner des perceptions bien différentes selon les destinataires de ces questions, et on ne peut que constater que l'information sur ce thème est actuellement limitée, en dehors de déclarations teintées d'idéologie et de politique.

## ► Le financement global du développement vs le financement de l'aide au développement

Si l'on considère la première option, celle du financement du développement, alors la question de l'efficacité doit porter sur l'ensemble des sources de ce financement. En bref, ces sources sont au nombre de quatre : (a) les financements domestiques publics ; (b) les financements domestiques privés ; (c) les financements extérieurs publics ; et (d) les financements extérieurs privés.

Or, dans l'ensemble, il apparaît que les questions d'efficacité traitées dans les conférences internationales et sujets de préoccupation au sein des organisations elles-mêmes ont, jusqu'à présent, porté essentiellement sur l'efficacité de l'aide au développement, plutôt que sur le financement global. Ce fut le cas pour les réunions de Paris (2005), d'Accra (2008)<sup>54</sup>, de Busan (2011)<sup>55</sup>, d'Addis-Abeba (2015)<sup>56</sup>, points de parcours et de référence sur le sujet de l'amélioration de l'efficacité. Dans ce contexte, l'accent a été mis sur les dimensions habituelles, ceux définis lors de la conférence de Paris : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, les résultats, la responsabilité mutuelle. Les conférences suivantes ont apporté des compléments, notamment en matière de focalisation des efforts, par exemple à Accra, sur des bases sectorielles : la technologie, les infrastructures, la santé, le changement climatique, etc. ; ainsi qu'un accent additionnel sur les critères tels que la cohérence, la pertinence, l'efficience, et surtout la coordination. La conférence de Busan a mis l'accent sur le thème de

54. Pour un résumé des conclusions des conférences de Paris et d'Accra, cf. le rapport de l'OCDE : <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>.

55. Conférence de Busan : <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>.

56. Conférence Addis-Abeba : <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/press-release/les-pays-parviennent-a-un-accord-historique-pour-financer-le-nouveau-programme-de-developpement-durable>.

l'efficacité de l'aide, tandis que celle d'Addis-Abeba traitait du financement de programmes de développement durable – des sujets tous parfaitement légitimes, mais qui, en fin de compte, traitent principalement des institutions de donateurs et de bailleurs de fonds, dans le contexte précis de l'aide au développement.

Des rencontres internationales postérieures à ces conférences ont tenté de poursuivre les efforts, notamment en essayant d'intégrer plus étroitement dans le système institutionnel officiel traditionnel, quelques-uns des « nouveaux » intervenants. C'est le cas de la Chine. Or, après des débuts encourageants, on peut noter d'abord que la Chine a pris de plus en plus de distance avec ce milieu « officiel ». On peut noter ensuite un certain « essoufflement » de tout le processus engagé dès la Déclaration de Paris, au point où on peut douter de la perspective d'arriver à un système global cohérent.

S'il doit s'agir de *l'efficacité du financement global du développement* dans les pays, et non plus seulement du financement de l'aide, alors on ne peut pas faire l'impasse sur la source principale de ce financement, à savoir les ressources domestiques, en particulier publiques. Plus largement, aborder cette question d'ordre global invite à prendre en compte les quatre sources de financement mentionnées ci-dessus. Dans ce contexte, il est alors légitime de se poser la question de l'efficacité de l'utilisation de ces ressources globales.

En réalité, on ne voit que peu de références à cette problématique d'une vision plus globale de la mesure de l'efficacité, prise dans son ensemble selon les finalités du financement. Chaque acteur ou groupe d'acteurs fait le sujet d'analyses et d'interprétations, mais on ne voit pas précisément où se trouve la cohérence de l'ensemble. On peut en particulier noter le manque d'information, d'analyse et de réflexion autour du thème de l'efficacité du financement du développement par le secteur privé.

S'agissant du *financement de l'aide au développement*, là encore on peut se poser la question de la nécessité de distinguer les origines de ce financement, et de se préoccuper de l'efficacité du système d'allocation, de répartition et de distribution entre ces sources et à l'intérieur même de ces sources. À titre d'exemple, on peut s'interroger sur la ligne directrice, s'il en existe une, dictant la répartition entre plusieurs sources de financement de l'aide, à savoir : (a) les sources multilatérales, elles-mêmes divisées entre les sources de type Nations unies et celles de type Bretton Woods ; (b) les sources régionales telles que celles de l'Union européenne ; et (c) les sources bilatérales. À titre d'illustration, lorsque l'on se place au niveau du gouvernement français (ministère des Finances et/ou ministère des Affaires étrangères), quels sont les critères qui règlent la distribution des ressources envers ces diverses destinations ? Et la question se pose de nouveau, à savoir, comment apprécier l'efficacité de ces différentes sources de financement ?

Enfin, s'agissant de la distribution des financements de l'aide au développement, on peut s'interroger sur l'efficacité des systèmes d'allocation de ces ressources. C'est un sujet capital sur lequel la Ferdi a déployé depuis longtemps des efforts considérables, notamment en liant le thème de l'allocation des ressources aux critères de vulnérabilité des pays bénéficiaires. Force est de constater que cette problématique générale n'a pas encore trouvé de solution globalement acceptable au sein de l'appareil officiel de l'aide au développement.

Fondamentalement, le critère traditionnel de l'allocation des ressources à destination de l'aide a été celui de la performance des pays. Ce critère n'est plus recevable en l'état à plusieurs titres. D'abord parce que les critères utilisés – par exemple, dans le cas du CPIA, ou Country Policy and Institutional Assessment, de la Banque mondiale – ne sont pas au-dessus de tout soupçon en termes de partialité ou de subjectivité. Et ensuite, ce principe tend à ignorer le fait que ceux qui devraient recevoir le plus d'attention, en termes de ressources humaines et financières, sont précisément les pays les plus fragiles, les plus vulnérables. C'est un peu la quadrature du cercle, mais c'est aussi une question d'efficacité. On reconnaîtra que des efforts louables ont été engagés par l'appareil officiel, notamment à la Banque mondiale, pour mieux resituer le ciblage de l'aide vers les pays les plus fragiles, en particulier en Afrique.

## ► Quels niveaux d'efficacité ?

La notion d'efficacité peut être appliquée à différents niveaux. D'abord, et surtout, au niveau de l'impact des interventions de financement du développement sur les bénéficiaires ciblés par ces interventions. C'est évidemment le but final de tout l'exercice, c'est-à-dire quelle est l'efficacité sur le sort des bénéficiaires ultimes, dans le cadre précis d'un objectif généralement reconnu, celui de la réduction de la pauvreté ? Ou bien l'objectif serait-il de mesurer l'impact au-delà de cet objectif précis ? Il s'agit ici de mesurer l'impact selon des critères objectifs.

À l'autre extrême pourtant, l'efficacité peut et doit être appréciée au niveau des sources de financement, comme indiqué précédemment. C'est ce qui a fait et continue de faire l'objet de travaux multiples portant sur la cohérence et la coordination des mécanismes de financement.

### **Les milieux intermédiaires ?**

Mais il y a lieu aussi de se préoccuper de tout le milieu intermédiaire entre ces deux niveaux, c'est-à-dire entre les contributeurs et les utilisateurs et bénéficiaires. Cela comporte, d'un côté, *les instruments* utilisés pour assurer le transfert et l'utilisation des fonds et, de l'autre côté, *les modes et moyens de fonctionnement* des agents et institutions responsables de la gestion de ces instruments. D'une part, il s'agit d'une

multitude de partenaires, d'obédience publique et/ou privée. De l'autre, il s'agit d'une multitude d'instruments et d'outils de nature extrêmement diversifiée.

S'agissant des instruments, il convient de faire la différence entre des modes d'intervention et des finalités très distinctes.

En premier lieu, on parle de *projets*, par définition caractérisés par des limites de temps, relevant d'un contexte de finitude des interventions, de mobilisation temporaire des acteurs, de limitations de financement d'investissement et de fonctionnement, etc. Le projet peut être partie prenante ou totalement indépendant des financements courants de programmes existants du secteur public ou du secteur privé. La question est de savoir comment apprécier l'efficacité de ce type de financement. Les avantages comparatifs sont connus : la spécificité des bénéficiaires, du ciblage des interventions, du contrôle de la dépense et des moyens mis à disposition, de la dimension temporelle, etc. Les inconvénients sont également connus : la limitation de la durée, le défi de la pérennité des interventions et de leur financement, le risque de disruption sinon d'interruption dans la gestion et la gouvernance, le risque de développement des frustrations de la part des acteurs locaux devant le non-suivi des interventions, l'interrogation quant au maintien des interventions dans le temps et leur durabilité, etc.

Ce thème est particulièrement pertinent pour les financements du secteur privé non lucratif. De nombreux projets financés et accompagnés par des ONGs, fondations et autres sur des ressources concessionnelles (dons, subventions) connaissent un développement adéquat, souvent remarquable en termes d'impact, pendant la période d'investissement et de développement. Mais lorsque le projet est terminé, la reprise par les ressources locales, humaines et financières, n'est pas suffisamment assurée, au point où c'est l'ensemble de l'intervention qui est mise à risque et peut conduire à l'effondrement, souvent résultant en déceptions et récriminations au niveau local. Peut-on parler d'efficacité dans un tel contexte ?

On parle ensuite de financement de *programmes*, c'est-à-dire déjà selon une conception plus ample de l'investissement et du fonctionnement. À la différence du projet, le programme se veut plus large, plus inclusif, plus pérenne, supposant une meilleure institutionnalisation notamment dans les domaines de la programmation, du suivi et de l'évaluation, une légitimité en matière de définition des investissements et des besoins de dépenses de fonctionnement.

On en vient au financement des *politiques* (*policy based lending*), parfois appelé financement de l'ajustement, structurel, sectoriel, macro-économique, puis au *financement budgétaire*. Dans ces cas, il s'agit de fonder les interventions et financements sur des cadres entièrement fiables de structures institutionnelles compétentes, capables de définir des politiques et des stratégies, d'en déduire la formalisation de

plans d'action à court, moyen et long terme, avec les instruments d'intervention appropriés en termes de financement d'investissement et de fonctionnement, sur des bases de propositions d'ordre technique et technologique, avec les moyens appropriés en termes de ressources humaines et de gouvernance, etc.

Enfin, on ne peut ignorer les autres types de financement, sous forme de don ou ceux octroyés à titre onéreux, tels que *l'assistance technique, l'accompagnement* notamment de la gouvernance, que ce soit par des ONG, fondations, milieux académiques ou autres.

Dans chacun de ces cas, on peut légitimement s'interroger quant à l'efficacité de l'instrument sélectionné. Quels critères retenir pour mesurer l'efficacité, selon quelle définition de l'objectif à atteindre, avec quel instrument de mesure ? Et au bout du compte, comment mesurer l'impact sur les bénéficiaires, définis selon quels critères, qu'il s'agisse de populations cibles, de résultats en termes de changements de politiques, de références précises en termes quantitatifs ou qualitatifs (par exemple, le passage d'une loi ou la formalisation d'un décret d'application).

En d'autres termes, on peut se demander si l'on a à ce jour suffisamment clarifié tout le domaine des instruments d'intervention pour en mesurer l'efficacité.

## ► Quels types d'intervenants ? Quels modes d'interventions ?

On est amenés à caractériser les types d'intervenants dans tout ce mécanisme de transfert. Il s'agit de quatre catégories principales : (a) l'appareil gouvernemental local, comprenant les institutions publiques et parapubliques ; (b) les institutions publiques internationales, du type banques de développement et/ou institutions d'assistance technique, telles que les organisations spécialisées des Nations unies ; (c) les institutions privées à des fins de profit, du type des entreprises, avec leurs interventions soit sous forme d'investissement direct étranger (IDE) soit sous forme de financement de type commercial ; et (d) les institutions à but non lucratif, fondations, ONG, etc.

À quel niveau se place l'efficacité dans l'ensemble des *mécanismes opérationnels* dans lesquels s'inscrivent les différents modes de financement du développement ? À savoir : (a) les stratégies ; (b) les politiques ; (c) les opérations ; (d) les institutions ; (e) la gouvernance. Les questions dans ce registre restent les mêmes : (a) quels critères ; (b) quels instruments ; (c) quelle méthodologie.

Enfin, dans l'appréciation de l'efficacité du financement de la part des acteurs et partenaires extérieurs, on ne peut manquer de signaler le thème incontournable du *comportement* et du *fonctionnement des institutions concernées*, qu'elles soient publiques ou privées.

Il est de notoriété publique que les grandes institutions de développement, à commencer par celles des Nations unies, mais aussi les banques de développement (Banque mondiale, etc.), sont sujettes à des critiques largement fondées, et constamment renouvelées, quant à leur lourdeur bureaucratique, leurs inerties, leur complexité, leurs carences, et parfois leur incompétence dans certains domaines. Tout ceci concourt à menacer et réduire leur efficacité.

L'une des illustrations de ce problème est évidemment le décalage dans le temps et dans les montants de transferts de ressources entre les *engagements* d'un côté, et les décaissements de l'autre. Combien de millions de dollars immobilisés, inutilisés en raison de simples blocages ou délais dus à des difficultés d'ordre bureaucratique et administratif ?

De même, les *procédures internes* visant à guider, encadrer et contrôler les mécanismes de passation de marchés, appels d'offre, recrutements d'expertise, sont souvent causes de complications entraînant délais et coûts administratifs. L'application des *safeguards*, ou mesures de précaution, aussi nécessaires et légitimes soient-elles, notamment dans les domaines sociaux et environnementaux, est souvent source de délais et de complications dans l'examen et le traitement des dossiers d'investissement.

On ne peut non plus passer sous silence les difficultés résultant des *changements internes* périodiques, sinon permanents, des structures administratives des institutions. Ainsi, la Banque mondiale est passée par de multiples réorganisations au cours de son histoire. À chaque fois, les justifications pour entreprendre de telles mesures peuvent être et sont recevables. C'est souvent le fait de l'arrivée d'un nouveau président qui, sous des influences diverses, pense qu'il faut faire un changement des structures et des personnes en charge pour redynamiser l'institution, avant même d'en avoir saisi la nature et les spécificités de fonctionnement. Pourtant, ces mesures essentiellement bureaucratiques ont pour conséquence de créer beaucoup d'incertitude au moins temporaire, de remettre en cause des situations qui n'avaient pas nécessairement de besoin de changement (« *If it ain't broke, don't fix it...* »), de substituer par de la mécanique bureaucratique ce qui devrait relever de décisions d'ordre managérial, c'est-à-dire dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et au bout du compte de contribuer à augmenter considérablement les coûts de transaction internes.

Dans l'appréciation du fonctionnement des institutions, on ne peut passer sous silence *l'importance des cultures internes*, des systèmes de gouvernance, des influences sinon des pressions ou interférences politiques, de manière générale ce que l'on appelle les « idiosyncrasies », les caractéristiques propres à l'institution, toutes formes de biais et de subjectivité ayant un impact sur l'efficacité. On peut citer à ce titre l'influence française au sein de la Commission européenne à ses débuts, notamment

dans la direction chargée du développement (DG8 à l'époque). Cette influence s'est trouvée remise en cause avec l'arrivée des pays ibériques, avec un tropisme latin nouveau vers la Méditerranée et l'Amérique latine ; puis un nouveau tropisme d'obéissance germanique avec l'ouverture vers les pays d'Europe centrale. L'efficacité de l'ensemble de l'appareil ne peut pas, dans un tel contexte, ne pas être affecté.

Les *cultures de gouvernance* des grandes institutions ne sont pas sans reproche à ce titre. En caricaturant quelque peu, les Nations unies sont dirigées par des diplomates, souvent remarquables, mais parfois focalisés sur de grands principes et de grandes stratégies manquant de réalisme opérationnel. Les institutions financières de développement sont le lieu de rencontre des ministres des finances, de la planification ou du budget dont les préoccupations sont plutôt de savoir comment limiter la dépense et comment mobiliser des ressources additionnelles dans le court terme. Un peu partout, tout le monde émet le souhait pieux de meilleure coopération entre tous, mais souvent avec le caveat de « D'accord pour vous coordonner, mais je ne veux pas être coordonné par vous... ».

On trouve malheureusement d'autres sources de confusion et d'inefficacité dans le comportement de la gouvernance interinstitutionnelle, c'est-à-dire ce qui concerne les *relations entre institutions de financement*. Dans plusieurs cas, les représentants des actionnaires siégeant dans les conseils d'administration sont les mêmes, ou sont issus des mêmes administrations nationales, par exemple entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Et pourtant, il n'est pas rare d'observer des comportements ou des prises de position divergentes, sinon contradictoires sur des thèmes dont on pourrait attendre des positions communes et cohérentes. Ce n'est pas une source de grande efficacité...

On pourrait en dire autant du manque de coopération, sinon de l'antagonisme qui peut exister entre les institutions. On peut différencier entre la concurrence parfois salutaire et nécessaire entre institutions de développement, et la confusion pouvant résulter d'une rivalité mal ou pas gérée. Ainsi, dans certains pays plus avancés, les autorités nationales sont très adroites pour mettre des institutions étrangères en concurrence, ou leur demander de coopérer sur un thème ou l'autre ; ou à l'inverse, de fonctionner de manière entièrement séparée sur certains sujets. À titre d'illustration, le gouvernement mexicain attribuait en son temps le thème de l'eau urbaine à la Banque interaméricaine (BID) pour toute la zone urbaine de Mexico, et toute la problématique de l'eau urbaine et rurale, dans le reste du pays, à la Banque mondiale. En revanche, il demandait aux deux institutions de traiter conjointement de thèmes tels que la réforme des retraites ou celle de la sécurité sociale.

De plus, au sein des institutions elles-mêmes, les querelles de clocher sont monnaie courante. Dans un passé lointain, à la Banque mondiale, tout le secteur agricole était sous l'influence et le contrôle des britanniques, anciens du système colonial,

d'ailleurs avec des compétences exceptionnelles fondées sur de longues expériences de terrain ; l'irrigation était le fait des israéliens et des américains ; et il fut un temps où le secteur de l'eau urbaine était le fait des français issus de la Lyonnaise des eaux et de la Générale des eaux, etc. Ces exemples concrets ne sont pas présentés à titre de critique, puisque dans de nombreux cas les résultats en termes opérationnels s'avaient être plutôt positifs. Mais ils servent à illustrer le fait que l'efficacité de la contribution extérieure peut relever de critères très différents et pas toujours correctement identifiés.

Enfin, l'un des problèmes les plus répandus et source de grande inefficacité, celui des mécanismes d'attribution des marchés de biens et services financés par les institutions extérieures aux pays, le système de passation des marchés – le *procurement*. Ce domaine est l'une des plus grandes sources de corruption, en dépit des efforts et des rappels permanents pour améliorer la cohérence entre les institutions. Les procédures, les pratiques, les prises de décision sont encore trop souvent sources de confusions et malversations.

Ces observations, tirées de cas précis à Washington, New York ou Bruxelles, pourraient évidemment trouver leurs équivalents dans d'autres géographies ou d'autres cadres institutionnels.

Dans le chapitre des comportements, il convient de s'interroger sur la *compétence* et le *comportement des individus* au sein des institutions, tant publiques que privées. On ne peut que constater le décalage entre le comportement des « élites » des agences officielles de développement – mais aussi dans les organisations civiles du « Nord », y compris du secteur privé – reflétant largement les vues et pratiques de pays occidentaux avancés (cf. le poids historique des universités américaines dans les formulations théoriques des analyses et des stratégies), et les réalités du développement local. À cet égard, on peut citer l'excellent ouvrage du sociologue Jean-Pierre Olivier de Sardan (*La Revanche des Contextes*, éditions Karthala, 2021), mettant en évidence ce décalage entre idées, d'un côté, et réalisations, de l'autre, résultant d'une connaissance et prise en compte très insuffisante des contextes locaux « ignorés ou sous-estimés ». « C'est dans la confrontation avec les contextes locaux que se joue le sort de toute intervention ».

### **De nouveaux intervenants ?**

Un élément nouveau, venant ajouter à la complexité de l'ensemble de la question, vient mettre un peu plus de défi et peut-être de confusion à cette situation et ne peut qu'inviter à de nouvelles réflexions. C'est bien sûr le thème des nouveaux entrants, ou plutôt de l'activité de partenaires financiers ne faisant pas partie de l'écosystème institutionnel traditionnel, tant du domaine du secteur public que de celui du secteur privé. Il s'agit en premier lieu de la Chine, mais aussi de nombreux autres tels que la Russie, l'Inde, la Turquie, le Brésil, etc.

La question, dans ce cas, est de savoir quelle est l'efficacité de ces interventions, mais surtout, quels sont les risques de remise en cause de l'efficacité de l'ensemble du système actuel tel que décrit précédemment, en raison de la montée en puissance de ces nouveaux acteurs. Les évolutions rapides dans le contexte de ces nouveaux acteurs ont forcément des implications quant aux perspectives, aux modes opératoires, aux objectifs même du système institutionnel traditionnel.

### **L'efficacité du secteur privé ?**

En contrepartie de l'examen de l'efficacité du secteur public dans le financement du développement – et de l'aide au développement – présenté ci-dessus, la question de l'appréciation de l'efficacité du secteur privé dans ce financement est un autre sujet, difficile à appréhender. Là encore, il convient de faire plusieurs distinctions, selon les sources du financement (*corporate*, bancaire, fonds d'investissement, fondations, etc.); la destination du financement (IDE, commerce, fonctionnement, spéculatif); et la forme de ce financement (prêts, dons, garanties, etc.). On conviendra dès le départ sans doute que, hormis une part importante à mettre sur le compte de la philanthropie, de la solidarité, de l'aide sociale et humanitaire, tous soumis au régime du financement concessionnel non lucratif de la part des ONG, fondations, etc., l'ensemble du financement du secteur privé n'est pas destiné au financement de l'aide, mais bien au financement du développement en général. Et pourtant, dans bien des cas, la contribution de ce secteur privé au développement des pays peut se montrer bien supérieure et efficace que bien des interventions sous le nom d'aide au développement. Comment mesurer cette efficacité de manière comparative ?

S'interroger sur l'efficacité de chacun de ces modes et moyens de financement, notamment à des fins comparatives, est donc légitime et nécessaire. Mais les réponses ne sont pas évidentes. La littérature a pu traiter de l'un ou l'autre des aspects, par exemple la situation de l'IDE, bien documentée (à ce titre, voir l'excellent article résumé d'Édouard Mien, de la Ferdi, mai 2023<sup>57</sup>). Mais on ne connaît pas beaucoup d'exercices proposant de traiter l'ensemble de la question.

On peut toutefois confirmer, à juste titre, quelques enseignements d'ordre général, à savoir la contribution de l'IDE à la croissance économique, l'augmentation de la productivité, et à la réduction de la pauvreté. On peut affirmer la contribution du développement des PME à la création d'emplois. Bien d'autres bénéfices confirment l'efficacité potentielle du financement par le secteur privé.

Pour autant, il serait éminemment utile de reprendre l'ensemble de la question de manière globale, en mettant en parallèle les spécificités des différents types de contributions des acteurs principaux du secteur privé. Cela donnerait une meilleure appréciation des domaines dans lesquels des actions de promotion, des modifications des

57. Mien É. (2023) « Aperçu statistique et littérature empirique sur les investissements directs à l'étranger dans les pays en développement », Ferdi *Document de travail* P326, mai.

stratégies et des politiques, des modes opératoires, des mécanismes de réglementation pourraient être mis en œuvre.

À titre d'exemple, les expériences accumulées par certains fonds d'investissement à mission (impact investment) au cours des 20 dernières années en faveur du développement des PME en Afrique, sont des sources d'enseignement considérable, malheureusement loin d'être exploitées comme elles pourraient l'être. C'est notamment le cas du groupe de I&P (Investisseurs et Partenaires), véritable pionnier dans le domaine du financement et de l'accompagnement des petites entreprises en Afrique.

## ► Les mécanismes de transfert des financements extérieurs

La question de la destination des financements publics extérieurs mérite une attention particulière. Il s'agit de savoir si les fonds octroyés font partie du processus budgétaire ou non dans les pays récipiendaires. On connaît bien des situations dans lesquelles ces financements sont totalement séparés de ce processus budgétaire, en priorité pour les investissements, mais aussi fréquemment pour les dépenses de fonctionnement. C'est notamment souvent le cas dans l'utilisation des ressources de fonds fiduciaires (*trust funds*) pour lesquels on requiert une gestion financière spéciale. Ce sujet est intimement lié au thème de l'efficacité.

Le cas du Mexique est éclairant à cet égard. Dans ce pays, tous les financements publics d'origine étrangère passent obligatoirement par le mécanisme budgétaire du gouvernement. De ce fait, les contributions extérieures sont fondues intégralement dans la masse budgétaire du pays, tant pour l'investissement que pour les frais de fonctionnement.

Cela signifie que, au niveau de l'utilisateur final – par exemple, le ministère de l'Agriculture ou celui de la Santé –, on ne peut pas faire de différence entre les fonds de source nationale (impôts, douanes, etc.) et ceux de source étrangère. Tout est fondu dans un budget unique. En bref, il n'y a pas d'additionnalité de financement perçue au niveau de l'application des fonds. Cette pratique correspond bien sûr à une vision orthodoxe de la gestion budgétaire, c'est-à-dire l'unicité de la masse des ressources, réparties ensuite selon un processus de distribution sectorielle.

Cela suppose de la part des contributeurs extérieurs, une pleine confiance quant à la capacité de gestion administrative du budget de la part des autorités locales. Ainsi, concrètement, les fonds alloués pour un projet par la Banque mondiale ne sont pas identifiables par les acteurs locaux du développement.

Cette pratique est intéressante en termes d'efficacité, mais pose quelques questions importantes. Si l'utilisateur (le ministère de l'Agriculture) ne voit pas d'additionnalité concrète dans ses ressources due à la présence de la Banque, quelle est son incitation pour accepter de collaborer avec celle-ci ? Apparemment, il n'en retire que des complications en termes de contrôles divers, exigences de rapports multiples, obligations bureaucratiques, application de procédures de garantie (*safeguards*), etc. ; « *all pain and no gain...* ». Une partie de la réponse peut être d'abord la présomption que l'apport des ressources de la Banque au budget national va augmenter l'allocation budgétaire à son département. En tout état de cause, cet apport devrait lui assurer la réalité et la pérennité de cette allocation, et le prémunir contre des variations arbitraires dans l'application du budget. De plus, on peut espérer qu'il y a quelques bénéfices à retirer de la participation de la Banque en termes de contribution intellectuelle, des fruits de l'expérience de la Banque dans d'autres pays, de l'accompagnement technique et managérial, etc.

Certainement, de nombreux pays à un stade avancé de la gestion budgétaire suivent la même stratégie et les mêmes pratiques, conformément aux principes chers au FMI de la cohérence et de l'unicité dans la mobilisation des ressources.

En revanche, dans le cas où une telle pratique n'est pas de mise, on mesure rapidement les risques et les dangers. D'un côté, des mécanismes budgétaires différents de ceux du gouvernement – c'est souvent l'exigence des financiers qui veulent garder un contrôle étroit sur l'utilisation de leurs ressources. De l'autre, on peut imaginer les risques de multiplication des mécanismes, la création de systèmes parallèles, au gré des différents intervenants extérieurs, avec comme corollaire des risques de procédures différentes, parfois contradictoires. On peut douter de l'efficacité de tels systèmes.

Il n'est malheureusement pas toujours possible de vérifier la méthodologie de la non-additionnalité car, comme indiqué ci-dessus, cela présuppose une compétence et une fiabilité dans le système de gestion budgétaire qui ne sont pas toujours au rendez-vous. Mais dans un objectif d'efficacité, voilà sans doute une direction qu'il conviendrait de suivre, notamment en accélérant les efforts, précisément pour améliorer la qualité et la performance de la gestion budgétaire.

En termes d'efficacité, on retiendra les risques et dangers attachés à tous les mécanismes qui ont comme caractéristique d'ignorer, de contourner ou de fragiliser les mécanismes budgétaires nationaux.

## ► L'innovation, la prise de risque ? Critère d'efficacité ?

Qui, au bout du compte, doit supporter le risque attaché à l'innovation ? L'auteur de ces lignes témoigne d'une rencontre avec le ministre de l'agriculture d'un pays africain, il y a plusieurs années, au cours de laquelle il a été annoncé par la Banque mondiale la décision de mettre fin à un projet en cours pour cause de non-performance. Le ministre, ne contestant nullement le constat que le projet était un échec, faisait alors remarquer que le même projet avait été très fortement engagé sous l'impulsion de la Banque quelques années auparavant. Et son commentaire, parfaitement justifié, était sans ambiguïté : « la Banque mondiale nous a fortement incités à entreprendre ce projet, maintenant vous me dites qu'il faut l'arrêter ; mais nous avons emprunté à la Banque pour ce projet, et maintenant je dois vous rembourser... ». Moralité : attention à ne pas promouvoir des initiatives dont les résultats ne sont pas déjà démontrés, autrement dit, ne pas faire porter au pays emprunteur le coût du risque attaché à l'innovation.

Cette dimension est-elle toujours prise en compte ? On peut bien sûr observer que la forme du financement a une influence décisive sur cette appréciation du risque, c'est-à-dire qu'un projet financé par des ressources non remboursables (dons, subventions) sera préférable pour la prise de risque à un financement sous forme de prêt.

## ► La capacité d'absorption

On peut ici évoquer un autre point qui constitue sans aucun doute un élément clé de cette appréciation de l'efficacité du financement. C'est celui de la capacité d'absorption des pays récipiendaires du financement. Et ceci vaut autant pour les financements publics que pour les financements privés. Il s'agit de la capacité intellectuelle, physique, administrative et financière locale pour traiter de l'ensemble des questions relatives au transfert de ressources. Les obstacles et les risques associés à cette problématique sont bien connus, et constituent sans aucun doute de sérieuses entraves à l'efficacité du système dans son ensemble.

La multiplicité des acteurs de toutes natures, chacun avec ses spécificités, chacun exigeant l'accès aux dirigeants locaux, chacun avec ses obligations de retour auprès de ses mandants, chacun avec ses préoccupations de visibilité et de reconnaissance, chacun avec ses modes de fonctionnement, ses principes, ses exigences de suivi et d'évaluation, de mesures spécifiques de reporting, etc. tout cela pose une série de problèmes au niveau de la gouvernance locale. Combien de visiteurs de tous ordres doit recevoir le ministre des finances d'un pays en Afrique, car chaque délégation se doit de voir le ministre ?... Quel appel à l'inefficacité devant une telle

situation : contraintes excessives sur les emplois du temps des dirigeants, confusion dans les messages souvent contradictoires des interlocuteurs, obligations de suivi bureaucratique pour satisfaire des exigences dans de lointains sièges d'organisations publiques et privées, etc.

Cette problématique de la dispersion des efforts et des intervenants face à une capacité d'absorption très limitée des gouvernements locaux (cela vaut autant pour les institutions privées que pour les financements publics) indique la nécessité d'un renforcement institutionnel considérable. C'est un thème récurrent qui reçoit beaucoup d'attention de la part des donateurs. On en parle bien sûr, on fait du *capacity building* au niveau des administrations centrales, on envoie des consultants et des conseillers pour renforcer les capacités ; mais force est de constater que les progrès sont lents, et que le problème persiste, avec quelques exceptions.

On peut, à ce titre, noter et prendre exemple sur les grands émergents, ou les pays déjà dotés de capacités institutionnelles élevées, et de volonté politique établie, réticents à toute pression extérieure jugée excessive. C'est le cas du Mexique et d'autres pays latino-américains, où le comportement du gouvernement est clair et sans ambiguïté : « C'est moi qui suis aux commandes ; je ne veux voir qu'une tête... ». Les partenaires extérieurs (Banque mondiale, Banque interaméricaine) sont tenus de s'aligner sur les structures et les stratégies définies par le gouvernement. C'est assez efficace... La question est de savoir comment renforcer réellement les capacités dans les pays moins bien dotés pour assurer l'efficacité de leur fonctionnement à ce niveau.

### ► Combiner revue des dépenses publiques et évaluation de la pauvreté

Quelles qu'en soient les origines, et les modes de transfert, qu'elles soient sous la forme de financement global du développement ou celle de l'aide au développement, les ressources publiques venant de l'extérieur n'ont que deux routes possibles pour leur application. Soit elles passent par le mécanisme budgétaire propre au pays, soit elles s'appliquent indépendamment du système local de gestion des ressources publiques, comme indiqué plus haut.

Dans le premier cas, celui où les ressources sont soumises au régime de la gestion publique locale, la question de l'efficacité relève essentiellement de la mesure de l'efficacité de ce régime. L'instrument privilégié dans ce cas est celui de la *revue des dépenses publiques*. C'est un instrument largement utilisé, notamment dans le cadre des opérations du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement, etc. L'efficacité de l'application des ressources

extérieures sera donc largement tributaire de l'efficacité du système local de gestion des ressources publiques. Cela vaut autant pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses de fonctionnement.

On notera donc nécessairement l'importance d'une appréciation complète et fiable des fonctionnements, des modes opératoires, des mécanismes de suivi, de supervision, d'évaluation de l'ensemble de l'appareil gouvernemental en la matière. L'expérience de nombreux cas concrets indique que l'on a quelques raisons de douter de l'efficacité de l'utilisation de la dépense publique. À titre illustratif, la vice-ministre des finances du Mexique en charge du budget il y a quelques années, indiquait sans ambiguïté : « la dépense publique ne va pas entièrement là où elle est destinée, et ne touche qu'en partie les populations qu'elle devrait servir ». On peut imaginer sans peine que le même constat peut s'appliquer à bien d'autres pays...

Par ailleurs, d'autres sources d'information locales permettent de définir assez précisément les populations, les régions, les secteurs qui devraient constituer les priorités pour l'application des ressources publiques. Par exemple, dans le cadre de la lutte pour la réduction de la pauvreté, le document d'évaluation de la situation de la pauvreté – *poverty assessment* – est un instrument remarquablement utile pour aider à la formulation des stratégies et des politiques de développement.

Le lien entre revue des dépenses publiques et l'état des lieux de la pauvreté dans un pays permet de calquer l'utilisation des fonds publics sur la carte de la distribution géographique et socio-institutionnelle de la pauvreté. Cela démontre en général un décalage important entre les intentions telles que décrites dans la programmation des dépenses publiques, tant pour l'investissement que pour les dépenses de fonctionnement, et la destination effective des fonds ainsi alloués. Dans de nombreux pays, ce décalage devrait constituer une incitation forte pour entreprendre une réallocation de ces fonds afin de mieux faire coïncider les intentions avec les réalisations.

La combinaison du document de la revue des dépenses publiques et du *poverty assessment* donne une base extraordinairement précieuse dans le cadre de la préparation de plans de développement national, avec des perspectives tout à fait réalistes pour déterminer l'efficacité de l'application de la dépense publique. On citera, à titre d'illustration, le cas du Burkina Faso pour lequel un exercice de comparaison entre les deux documents avait été conduit à l'initiative du gouvernement vers le milieu des années 1990. Il avait réuni tous les représentants de la société du pays de manière ouverte et transparente. Comme il était prévisible, il avait permis de constater le décalage considérable entre les besoins mis en évidence par le *poverty assessment* et l'application de la dépense publique. Il avait finalement constitué la base de la formulation d'une nouvelle stratégie de développement national assez exceptionnelle. Ce type d'exercice conduit à constater la pertinence de cette approche en termes d'efficacité.

Un tel rappel à la réalité n'est pas sans comporter des risques importants lors de la diffusion de ces décalages, notamment d'un point de vue politique. En effet, la tenue et la publication de ces deux réalités, les dépenses d'un côté et les besoins de l'autre, implique des risques politiques et électoraux évidents. Le gouvernement peut ne pas sortir indemne de la comparaison entre le discours officiel concernant le financement de services publics, et la réalité telle qu'elle est vécue concrètement par des populations marginalisées dans des géographies périphériques ou délaissées. Dans certains cas, le gouvernement peut refuser tout simplement la diffusion de tels documents en période pré-électorale, comme au Mexique à la fin des années 1990, par exemple.

S'agissant du secteur privé, on peut toutefois confirmer à juste titre quelques enseignements d'ordre général, à savoir la contribution de l'IDE à la croissance économique, l'augmentation de la productivité, et à la réduction de la pauvreté. On peut affirmer la contribution du développement des PME à la création d'emplois. Bien d'autres bénéfices confirment l'efficacité potentielle du financement par le secteur privé.

Pour autant, il serait éminemment utile de reprendre l'ensemble de la question de manière globale, en mettant en parallèle les spécificités des différents types de contributions des acteurs principaux du secteur privé. Cela donnerait une meilleure appréciation des domaines dans lesquels des actions de promotion, des modifications des stratégies et des politiques, des modes opératoires, des mécanismes de réglementation pourraient être mis en œuvre.

À titre d'exemple, les expériences accumulées par certains fonds d'investissement à mission (impact investment) au cours des 20 dernières années en faveur du développement des PME en Afrique, sont des sources d'enseignement considérables, malheureusement loin d'être exploitées comme elles pourraient l'être. C'est notamment le cas du groupe de I&P (Investisseurs et Partenaires), véritable pionnier dans le domaine du financement et de l'accompagnement des petites entreprises en Afrique.

## ► Conclusions et recommandations

Le bref état des lieux présenté ci-dessus, quelque peu schématique, met en évidence la complexité du sujet de l'efficacité d'un ou des systèmes de financement du développement du point de vue des sources de financement, de celui des bénéficiaires et utilisateurs finaux, et de tout le processus intermédiaire entre les deux.

On ne peut que constater que l'appréciation de cette efficacité est loin d'être optimale en l'état actuel des choses. Des efforts louables sont faits pour traiter l'un ou l'autre, ou plusieurs des thèmes évoqués ci-dessus. Mais on est loin d'avoir une appréciation d'ensemble fiable de la situation actuelle.

À l'évidence, les discussions et propositions autour du thème de l'efficacité ont été et continuent largement d'être guidées par les préoccupations des donateurs, plus que par celles des utilisateurs ou des bénéficiaires. Il paraît nécessaire d'identifier et de mettre en œuvre des mécanismes permettant d'associer beaucoup plus étroitement ces derniers à tout le processus d'amélioration de cette efficacité dans le financement du développement.

Plus préoccupant encore est le constat que l'on n'a que peu d'outils pour proposer des solutions. Le fait d'identifier et d'analyser des faiblesses et des carences dans le système actuel n'est pas suffisant pour proposer des mesures concrètes ayant de bonnes probabilités d'améliorer les choses.

**Première recommandation.** Il semblerait utile de reprendre la question de l'efficacité du financement dans son ensemble, afin de mieux cerner et analyser les réalités. Cela relève sans doute d'un effort de type académique, sur la base de références précises et de l'expérience opérationnelle concrète et pratique. Il conviendrait donc de préciser en quoi l'efficacité peut être identifiée et mesurée à toutes les étapes, c'est-à-dire d'abord au niveau des intervenants – les bailleurs de fonds, les donateurs, les divers contributeurs, etc. –, puis à celui des bénéficiaires ou utilisateurs du financement, et enfin à celui des instruments mis en œuvre entre les deux.

**Deuxième recommandation.** Le constat ci-dessus donne clairement la confirmation que les préoccupations en termes d'efficacité du financement du développement ont été prioritairement focalisées sur le financement de l'aide au développement par les organisations du secteur public international. Or on observe bien que ce n'est qu'une partie du problème. Il paraît donc nécessaire de poursuivre et d'étendre de manière proactive l'attention sur l'efficacité des autres sources de financement, en particulier en provenance du secteur privé. On devra y inclure également le besoin d'une appréciation beaucoup plus poussée du rôle de tous les intervenants et acteurs qui ne font pas actuellement partie de l'écosystème institutionnel officiel et structuré, tant du secteur public que du secteur privé. Il conviendrait d'identifier de nouvelles stratégies permettant, à terme, d'assurer un minimum de cohérence entre les deux groupes d'acteurs, les « traditionnels » et les « nouveaux ». Le cas de la Chine est particulièrement important, notamment en ce qui concerne les procédures de passation des marchés, les décisions sur les modes de financement, le traitement de la dette, etc. Le lieu de focalisation d'un tel effort devrait probablement se situer au sein de l'appareil des Nations unies.

**Troisième recommandation.** Les préoccupations concernant l'efficacité du financement du développement, que ce soit global ou limité à l'aide au développement, semblent mobiliser essentiellement les institutions des pays contributeurs, sources du financement. Il serait plus que nécessaire de pouvoir compter sur les points de vue, les analyses, les suggestions et recommandations de la part des acteurs principaux

des pays bénéficiaires concernés, du secteur public comme privé. La mise en place de structures, de mécanismes et de stratégies de consultation avec ces représentants devrait être une priorité. Cela passe nécessairement par une approche beaucoup plus cohérente pour ne pas dire commune de la part des financeurs. Un mécanisme de suivi et de supervision pourrait être envisagé au sein des Nations unies, ou peut-être du G-20, c'est-à-dire au sein d'organisations moins susceptibles d'être taxées du biais « d'occidentalisme ».

**Quatrième recommandation.** Le croisement de la revue des dépenses publiques avec le constat de la situation de la pauvreté dans les pays pourrait servir de base pour la formulation des stratégies et des programmes de la part des « donateurs », du domaine du secteur public institutionnel comme de celui du secteur privé, de la philanthropie, de l'humanitaire ou de la solidarité. Une base commune servant de référence à tous, y compris aux autorités du pays et à la société civile, permettrait d'éviter une grande partie de la dispersion des efforts constatée à ce jour, avec des objectifs, des stratégies et des interventions peu cohérentes entre elles, et parfois contradictoires et certainement inefficaces, prises dans leur ensemble.

**Cinquième recommandation.** La difficulté liée à la multiplication des agences extérieures, conduisant à contourner les États par la création d'agences d'exécution spécifiques des intervenants extérieurs devrait conduire à accroître substantiellement les efforts pour aider les autorités locales à mieux gérer la prolifération des intervenants dans tout cet écosystème. Des efforts sont toujours en cours, mais les résultats sont encore très en deçà des attentes. On pourra s'inspirer des exemples fournis par le comportement de pays déjà plus avancés dans ce domaine.

## Deux sillons ensablés de l'« efficacité de l'aide »\*

Patrick GUILLAUMONT, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

L'expression « efficacité de l'aide » est souvent source d'un malentendu, qui résulte de ce que son sens diffère fondamentalement selon l'interlocuteur. S'il s'agit d'un économiste, il a aussitôt à l'esprit les centaines d'articles écrits pour tester économétriquement l'influence exercée par les flux d'aide sur la croissance économique ou toute autre variable importante pour le développement. Ce courant de pensée très présent et animé dans la première décennie de ce siècle a eu tendance à s'effacer pendant la seconde, au profit de multiples évaluations de l'impact de projets de développement en vue de cerner les initiatives les plus efficaces en matière d'aide au développement.

S'il s'agit d'un fonctionnaire de pays développé ou d'un agent d'une institution de financement, il pense au grand débat initié par l'OCDE avec le Forum sur l'efficacité de l'aide, qui portait sur les modalités de l'aide et visait le comportement des pourvoyeurs d'aide, mais aussi des receveurs, en vue de rendre celle-ci plus efficace et de promouvoir la redevabilité des partenaires. Ce forum, marqué notamment par la *Déclaration de Paris* en 2005, fut suivi par les réunions et déclarations d'Accra en 2008, de Busan en 2011, puis par d'autres réunions dont l'écho a été moindre.

Les deux façons d'aborder la question de l'efficacité de l'aide sont restées curieusement assez étrangères l'une à l'autre. Elles n'ont certes pas perdu de leur actualité. Elles reviennent de façon récurrente, dubitative souvent, et presque nostalgique : l'aide est-elle encore efficace ? à quelles conditions peut-elle l'être ? est-elle-même justifiée ? alors qu'il est question comme aujourd'hui de mobiliser plus de ressources concessionnelles pour le développement des pays pauvres et vulnérables et pour le financement des biens publics mondiaux. Comment progresser dans ces deux courants de réflexion ?

\* Guillaume P., Guillaume Jeanneney S. (2024) « Deux sillons ensablés de "l'efficacité de l'aide" », Ferdi Note brève B260, janvier.

## ► Évaluer les évaluations scientifiques

Revenons rapidement sur l'évolution de la littérature académique consacrée à l'efficacité macro-économique de l'aide. La première décennie du siècle avait enregistré une explosion d'articles consacrés aux effets macroéconomiques de l'aide sur la croissance économique et sur la réduction de la pauvreté, travaux le plus souvent d'ordre transversal, c'est-à-dire portant sur un échantillon de pays, plutôt que des travaux limités à un seul pays en séries temporelles, pour la simple raison que les délais de réaction aux versements des flux d'aide sont extrêmement variés. Au début des années 2010, il était possible de dresser un bilan de ces études transversales comme, entre autres, nous avons pu le faire en soulignant comment elles avaient fait apparaître l'efficacité spécifique de l'aide dans les situations de vulnérabilité (Guillaumont et Wagner, 2013). Il n'empêche que la communauté scientifique n'est pas parvenue à un véritable consensus sur la contribution de l'aide à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Les méta-analyses réalisées en la matière, tout en fournissant une bonne revue de la littérature, ne sont pas vraiment adaptées à cette fin : elles rassemblent trop d'études hétérogènes par leur objet et par la qualité même de leur méthode pour faire ressortir un véritable consensus. Les études transversales de l'efficacité de l'aide, en effet, rencontrent toutes des problèmes similaires, inégalement traités, celui de l'endogénéité de l'aide dans la relation estimée, et celui de l'hétérogénéité des situations des pays de l'échantillon considéré, et plus encore d'un échantillon à l'autre.

En apportant une réponse apparemment robuste au problème de l'endogénéité de l'aide et de l'hétérogénéité des échantillons, les études microéconomiques, popularisées par les méthodes d'analyses d'impact randomisées (*randomized controlled trial* – *RCT*), ont contribué au délaissement des études macro-économiques sur l'efficacité de l'aide. Mais les résultats obtenus sur un espace particulier ne sont pas nécessairement transposables et encore moins généralisables. Ceci ne veut évidemment pas dire que, dans le cadre circonscrit où ces études sont réalisées, elles n'apportent pas des enseignements utiles pour la politique. Elles renseignent sur l'efficacité de l'aide (ou d'autres financements) dans un contexte particulier, mais ne peuvent par définition renseigner sur l'efficacité des politiques macroéconomiques, tant il est difficile pour elles de définir des groupes de contrôle.

En revanche, comme cela est clairement expliqué dans le document de la Ferdi par Lisa Chauvet et Marin Ferry (2023), les études macroéconomiques ont progressé quant au traitement de l'hétérogénéité<sup>58</sup>. En effet, les études macro-économiques, en particulier celles qui portent sur un pays, ont cherché à désagréger les observations sur le plan territorial, notamment en utilisant les données géolocalisées. Il s'agit d'une voie d'exploration prometteuse, même si tout changement social ne peut être saisi à travers les variations de la luminosité nocturne.

58. Cf. ci-dessus : « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? »

Ces nouvelles orientations permettront-elles de surmonter le dilemme méthodologique résultant des limites respectives des analyses macroéconomiques transversales de l'efficacité de l'aide et des analyses microéconomiques d'impact, telles que les unes et les autres avaient été si bien identifiées par Angus Deaton dès 2012 ?

## ► Coordonner les coordinateurs politiques

Quel organisme pour assurer la transparence d'un système éclaté de financement du développement et évaluer son efficacité ? Lors de la conférence de Busan sur l'efficacité de l'aide en 2011 apparaissait la bizarrerie que constituait l'existence de deux formes de dialogue de haut niveau dont les objectifs étaient voisins : le *Forum sur l'efficacité de l'aide* tenu à Busan qui avait été précédé des réunions et déclarations de Paris et Accra, mis en œuvre par l'OCDE, venait après le *Forum pour la coopération pour le développement* (ou *Development Cooperation Forum – DCF*) mis en œuvre aux Nations unies par l'ECOSOC dont la dernière (et seconde) réunion datait de 2010. Le premier pouvait être jugé sans doute plus efficace (la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide a, semble-t-il, eu quelque impact), tout en étant moins légitime que le DCF qui associe tous les pays des Nations unies (Guillaumont, 2011). Ce diagnostic un peu simple doit aujourd'hui être nuancé.

Le *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF) continue de se réunir tous les deux ans (le dernier a eu lieu en mars 2023) et n'a guère gagné en efficacité et visibilité : toujours sous l'égide de l'ECOSOC, il est complété, depuis la Conférence des Nations unies sur le financement du développement d'Addis-Abeba de 2015, par un *Forum sur le financement du développement* (*Financing for Development Forum – FfD*). Celui-ci se tient généralement à New York en avril la semaine qui suit les *Spring Meetings* des Institutions de Bretton Woods, qui ont lieu à Washington... et sa visibilité semble augmenter au fil du temps aux dépens de celle du DCF.

Le changement le plus important est sans doute venu de l'évolution même de ce qu'était le Forum sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE, qui a visé à associer l'ensemble des pays du monde, donc à être plus légitime. Ce forum, en effet, à l'occasion de la conférence de Busan, s'est transformé en un *Partenariat mondial pour une coopération du développement efficace* (*Global Partnership for Effective Development Cooperation – GPEDC*), association portée par l'OCDE auquel s'est joint le PNUD, composante onusienne censée apporter plus de légitimité, et à laquelle les pays en développement, notamment les plus importants d'entre eux, ont été invités à se joindre. Or ce qui apparaissait déjà de façon mitigée dans la déclaration de Busan, à savoir la réticence de grands pays comme la Chine et l'Inde d'adhérer à ce partenariat, s'est révélé par la suite une faiblesse persistante, malgré l'adhésion affichée aujourd'hui de plus de 90 pays. Cette faiblesse s'est révélée dès 2014 à

la conférence de Mexico, la première du *Partenariat global*, bien qu'elle ait été un bel espace de discussion sur des problèmes concrets de la coopération pour le développement. Les conférences suivantes à Nairobi en 2016 et la dernière à Genève en décembre 2022 ont certes réussi à réunir de nombreuses personnalités politiques venant d'horizons variés, mais, semble-t-il, n'ont pas été fortement visibles, les échos dans la presse et l'opinion de cette réunion « de haut niveau » du GPEDC paraissant limités.

La différence entre les deux espaces de discussion et leur légitimité respective apparaît à la lecture des communiqués qui les ont clos<sup>59</sup>. Le communiqué du DCF affirme nettement sa légitimité de parler au nom de tous les pays de la planète quels que soient leur niveau de développement et leur importance économique. « L'ONU est l'instance mondiale appropriée pour examiner et traiter collectivement les problèmes rencontrés en matière de coopération pour le développement et les possibilités offertes par celle-ci, tous les États Membres de l'Organisation étant réunis autour d'une même table en tant que partenaires égaux avec les parties prenantes intéressées à leurs côtés »<sup>60</sup>. D'autre part, le forum onusien s'est clairement concentré sur les préoccupations du Sud en matière de développement. Les principaux messages et recommandations générales formulés par le Forum sont résumés de la manière suivantes, couvrant cinq domaines : « a) remédier à la vulnérabilité dans ses multiples dimensions en faisant en sorte que la coopération pour le développement tienne davantage compte des risques ; b) accroître la coopération pour le développement au profit de la résilience aux changements climatiques ; c) renforcer la coopération pour le développement en vue d'accroître la protection sociale à des fins de réduction des risques et des vulnérabilités ; d) développer les capacités pour surmonter la fracture numérique ; e) changer de modèle de coopération pour le développement pour répondre avec plus d'efficacité aux tendances et problèmes dans la course à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. »

En revanche, la déclaration du Partenariat global fait une large place aux préoccupations et aux valeurs du monde occidental, comme les droits de l'homme ou les égalités de genre. À titre d'illustration, on lit dans le préambule au quatrième paragraphe : « Aucun pays n'a pleinement atteint l'égalité des genres et des niveaux

59. D'une part, « Forum politique de haut niveau pour le développement durable organisé sous les auspices du Conseil économique et social, du 14 et 15 mars 2023. Compte rendu des travaux de la huitième réunion de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement, Note du Secrétariat » et, d'autre part, « Partenariat mondial, 2022 Sommet pour une coopération efficace pour le développement, Déclaration du sommet 2022 sur la Coopération Efficace au Service du Développement, version française ».

60. La déclaration poursuit : « Le Forum pour la coopération en matière de développement ayant permis aux États Membres d'approuver la mise en œuvre des mandats concernés, plusieurs participants ont exhorté non seulement à préserver son rôle mais aussi à le renforcer. Les pays développés et les pays en développement de toutes les régions ont dit apprécier le Forum, qui était un espace précieux de débat inclusif (non de négociation) et d'élaboration de normes et d'orientations propices à une coopération pour le développement de qualité et à fort impact (article 41). »

significatifs d'inégalité persistent dans le monde. Les progrès en matière d'autonomisation des femmes et des filles sont une condition préalable au développement inclusif, à la gouvernance démocratique, à la justice sociale et économique et à la paix...»<sup>61</sup> ou encore au paragraphe 15 : « Nous serons guidés par l'approche fondée sur les droits de l'homme, qui exige que les principes des droits de l'homme (universalité, indivisibilité, égalité et non-discrimination, participation, responsabilité) guident la coopération au développement. »

À quelle instance alors donner le mandat de suivi et d'évaluation des politiques de coopération pour le développement et en particulier des flux financiers : au CAD réformé, au *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF), au *Partenariat global* (GPEDC), ou à un nouvel organisme encore à créer ?

Le *Partenariat global* s'est d'ores et déjà déclaré légitime pour assurer cette fonction et prévoit de la mettre en œuvre d'ici 2026, avec un tableau de bord de tous les flux financiers. (Cf. l'Annexe 1 de la Déclaration du Sommet 2022<sup>62</sup>) Certes, il bénéficie à la fois du soutien du PNUD et de l'OCDE ; celle-ci dispose de la présence en son sein de larges équipes compétentes avec sa Direction de la coopération pour le développement, qui nourrit les travaux du Comité d'aide au développement (CAD), ainsi que son Centre de développement, qui mène un programme de façon indépendante et avec le soutien de pays qui ne sont pas membres de l'OCDE, sans oublier le MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*) chargé de suivre les activités des institutions multilatérales. La fragmentation interne de l'analyse des politiques de coopération au sein même de l'OCDE n'est peut-être pas de bon augure pour inviter à corriger les excès de fragmentation des politiques elles-mêmes. Sans doute manque-t-il un vrai mandat politique qui serait donné par les pays membres de l'OCDE, mais aussi par d'autres pays du Sud et du Nord qui voudraient s'y associer, pour progresser dans le suivi et l'évaluation des politiques de coopération pour le développement et en particulier des flux financiers.

61. La déclaration poursuit : « Nous ne pourrions relever les multiples défis qui se croisent dans le monde et établir un contrat social significatif sans engager pleinement les femmes et les filles à tous les niveaux de la société et dans toutes les décisions. »

62. « La mise en œuvre du nouveau suivi du partenariat mondial permettra de relever les défis d'un partenariat efficace dans le paysage en évolution de la coopération au développement. Le Partenariat mondial fournira des preuves opportunes et pertinentes pour alimenter les dialogues, les politiques et les pratiques, tant au niveau mondial que national. Cela nécessite une volonté politique et des actions de la part de tous les pays et des parties prenantes du Partenariat mondial.

- Nous reprendrons l'exercice de suivi à partir de 2023 et achèverons la collecte des données d'ici 2026. Cela nous permettra également de contribuer aux rapports mondiaux du Partenariat mondial avec des données au niveau des pays et de fournir des preuves des progrès réalisés pour les prochaines réunions de haut niveau...

- Nous encouragerons la responsabilité et la transparence grâce à un tableau de bord qui sera mis à jour régulièrement (au fur et à mesure que les pays terminent les phases de suivi et fournissent des informations) afin de suivre les progrès des pays, notamment en ce qui concerne les paramètres clés et les plans d'action. Nous fournirons également des profils de résultats de suivi pour les pays partenaires et les partenaires de développement, afin d'informer les parlements et les autres parties prenantes pour la sensibilisation et le dialogue. »

Quelles seraient alors les chances d'aboutissement d'une réforme dont le mandat serait donné, soit à l'OCDE à travers le CAD élargi au *Partenariat global* (GPEDC), soit aux Nations unies à travers le *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF)? Chacune de ces deux instances ayant déjà son histoire, sa gouvernance, laquelle serait la plus réformable sur la base d'un consensus international? Et une réforme les conduisant à travailler ensemble est-elle concevable? Peut-on pousser l'OCDE à élargir encore le GPEDC en direction des Nations unies au-delà du PNUD, lequel n'a plus aujourd'hui le rôle qui lui était naguère assigné de coordonner les agences d'aide au niveau des pays, ce rôle étant maintenant dévolu au Représentant résident des Nations unies dans un pays?

Il est aussi possible de laisser les grands Forum internationaux existants évoluer à leur rythme, formuler au besoin des recommandations politiques et trouver éventuellement et progressivement des voies de convergence parcimonieuses, c'est-à-dire soucieuses de respecter le temps des responsables politiques des pays en développement.

S'il est politiquement impossible de réformer en fusionnant, le plus simple est peut-être de créer une nouvelle instance s'appuyant sur celles qui existent, avec évidemment le risque d'ajouter de la confusion à un système qui en souffre déjà. Ainsi serait donné mandat à une institution ad hoc (publique ou privée?) de suivre de façon comparative les politiques mises en œuvre par les organismes de financement public du développement, comme par les institutions philanthropiques, sur la base de critères permettant de s'assurer de la conformité des politiques de chacun de ces organismes avec les finalités du financement et de leur cohérence globale (comme proposé dans la note de la Ferdi par J.-M. Severino et S. Guillaumont Jeanneney, « Financer des politiques globales : mais pourquoi donc ? ». Cette institution, qui devrait faire annuellement rapport, s'apparenterait au Secrétariat du CAD, mais avec une assise géographique ou géopolitique plus large, incluant au-delà des pays de l'OCDE d'autres pays (en développement à différents niveaux de revenu), comme a tenté de le faire avec un succès limité le GPEDC, et avec un objectif un peu différent et plus ciblé, celui d'assurer la transparence du système pour en accroître l'efficacité. Elle devrait naturellement travailler en coopération avec le secrétariat du CAD, mais aussi du GPEDC, du MOPAN... et bien sûr du DCF et du FfD, voire de la CNUCED, comme le mandat en serait donné à ceux-ci! Elle pourrait aussi, dans la mesure où l'OCDE y consentirait, consister en un élargissement et approfondissement du secrétariat du CAD, ce qui signifierait une réforme profonde du CAD lui-même. Si aucun accord entre institutions publiques ne s'opère, il peut revenir à un petit groupe d'institutions privées du Nord et du Sud de proposer leurs services pour y parvenir et de recevoir éventuellement mandat à cette fin.

Quelle que soit la formule institutionnelle retenue, il est important que les évaluations de l'efficacité de l'aide menées du côté des institutions et des procédures rejoignent celles qui sont conduites sur un plan analytique. Le meilleur arrangement institutionnel risque à nouveau de s'ensabler s'il n'est pas irrigué par les résultats de la recherche sur l'efficacité des divers types de financement extérieur du développement et des biens publics mondiaux. Les deux sillons de l'efficacité de l'aide que nous avons distingués doivent se rejoindre pour ne plus être ensablés.

## ► Références

- **Chauvet L., Ferry M.** (2023) « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? », Ferdi, *Document de travail* P329, juin.
- **Guillaumont P.** (2011) « Busan, des résultats teintés d'incertitude : qui fait quoi ? », Ferdi, *Note brève* B44, décembre.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2013) « L'efficacité de l'aide pour la réduction de la pauvreté : leçons tirées des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays », *Revue d'économie du développement*, vol. 21, pp. 115-164.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2014) « Aid Effectiveness for Poverty Reduction: Lessons from Cross Country Analyses, with a special focus on Vulnerable Countries », *Revue d'économie du développement*, vol. 22, pp. 217-261.
- **Severino J.-M., Guillaumont Jeanneney S.** (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi, *Document de travail* P317, mars.



# Liste des auteurs

- **Christophe Angely**, Conseiller spécial à la Ferdi
- **Rabah Arezki \***, Directeur de recherches au CNRS, Responsable de la chaire Ressources naturelles de la Ferdi, ancien Économiste en chef et Vice-Président de la Banque africaine de développement,
- **Matthieu Boussichas\***, Responsable de programme à la Ferdi
- **Bruno Cabrillac\***, Directeur général adjoint des Études et des relations internationales à la Banque de France, Senior Fellow à la Ferdi
- **Lisa Chauvet**, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Centre d'Économie de la Sorbonne (CES), Senior Fellow à la Ferdi
- **Alou Adessé Dama**, Chargé de recherche à la Ferdi
- **Alain de Janvry\***, Professeur à l'Université de Californie à Berkeley et Senior Fellow à la Ferdi
- **Vianney Dequiedt\***, Professeur à l'Université Clermont Auvergne, chercheur au Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International (Cerdi), Directeur scientifique de la Ferdi
- **Audrey-Anne de Ubeda**, Responsable de la gestion et de la coordination des programmes de la Ferdi
- **Camille Fabre**, Économiste-chercheuse, Service de l'Afrique et du Développement, Direction de l'Économie et de la Coopération internationales à la Banque de France
- **Marin Ferry**, Maître de conférences à l'Université Gustave Eiffel, membre de l'Équipe de Recherche sur l'Utilisation des Données Individuelles en lien avec la Théorie Économique (Érudite)
- **Patrick Guillaumont\***, Président de la Ferdi, Professeur émérite de l'Université Clermont Auvergne
- **Sylviane Guillaumont Jeanneney\***, Conseiller spécial à la Ferdi, Professeur émérite de l'Université Clermont Auvergne
- **Luc Jacolin**, Adjoint au chef de service, Service de l'Afrique et du Développement, Direction de l'Économie et de la Coopération internationales, Banque de France

- **Olivier Lafourcade\***, Président du Conseil d'administration d'Investisseurs et Partenaires (I&P), ancien Directeur à la Banque mondiale et membre du conseil d'administration de la Ferdi
- **Hans Peter Lankes**, Professeur invité à la London School of Economics (Grantham Research Institute) et Senior Fellow à l'ODI et au LSE/Oxford International Growth Centre
- **Philippe Le Houérou\***, Responsable de la chaire Architecture internationale du financement du développement de la Ferdi, Président du conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD), ancien Vice-président exécutif et Directeur général de la Société financière internationale (SFI)
- **Alain Le Roy\***, Ambassadeur de France, ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies pour le maintien de la paix
- **Grégoire Rota-Graziosi**, Professeur à l'Université Clermont Auvergne, chercheur au Cerdi, Responsable de programme à la Ferdi
- **Elisabeth Sadoulet\***, Professeur à l'Université de Californie à Berkeley et Senior Fellow à la Ferdi
- **Jean-Michel Severino\***, Président du Conseil de surveillance d'I&P, Co-responsable de la chaire Investissement d'Impact et Vice-président du Conseil d'administration de la Ferdi, ancien Directeur général de l'AFD

---

\* membre de la chaire Architecture internationale du financement du développement de la Ferdi











# Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?

21 contributions de la chaire

Architecture internationale du financement du développement  
au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, juin 2023

Les difficultés de financement rencontrées par de nombreux pays pauvres et vulnérables pour assurer leur développement durable ont été exacerbées par les crises majeures auxquelles le monde fait face depuis quatre années. Ces crises ont mis en lumière la nécessité de réformer en profondeur l'architecture internationale du financement du développement. C'est pour contribuer à cet objectif que la Ferdi a mis en place en 2022 une chaire éponyme animée par un groupe de personnalités francophones indépendantes et très expérimentées. Les réflexions de ce groupe, menées notamment dans la perspective du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, à Paris en juin 2023, se sont matérialisées par l'organisation de huit conférences sur les principaux enjeux du financement du développement et la publication de plus d'une vingtaine de documents de travail et de brèves à partir desquelles la Ferdi a proposé dix recommandations pour la réforme de cette architecture.

Cet ouvrage rassemble les versions courtes de ces contributions. Il est structuré autour de trois axes – l'organisation du nouveau pacte financier, la mobilisation de nouvelles ressources, et l'affectation de ces ressources – et constitue une première étape dans la série de travaux que la chaire Architecture internationale du financement du développement de la Ferdi entend publier d'ici le 4<sup>e</sup> Sommet des Nations unies sur le financement international du développement prévu en 2025.

Illustration de couverture : © Aude Guirauden, *Barre rocheuse*, 2018.  
Encres sur papier – 99 cm × 70 cm.

ISBN : 978-2-9586419-4-8



**FerDi**

63, boulevard François-Mitterrand  
CS 50320  
63009 Clermont-Ferrand Cedex  
[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)  
+33 (0)4 43 97 64 60