

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE – QUELLES OPTIONS POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET POUR LA DDC ?

L'agenda de développement pour l'après-2015 appelle une stratégie de financement globale, à la hauteur des enjeux. La présente édition du DP Brief s'intéresse au débat portant sur certains éléments du système de mesure de l'aide publique au développement (APD) par le CAD-OCDE et sur ses éventuelles implications pour la Suisse. Elle étudie par ailleurs les possibilités qui s'offrent à la Suisse et à la DDC de faire progresser le financement du développement durable en prévision du nouveau message du Conseil fédéral¹ concernant la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 (message sur la coopération), du programme pour l'après-2015 et de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement.

L'année 2015 est décisive pour le financement du développement durable : la communauté internationale est en train de négocier un cadre ambitieux pour l'après-2015 au cœur duquel figurent les objectifs pour le développement durable (ODD). Pour assurer la mise en œuvre du programme, la troisième Conférence des UN sur le financement du développement, qui aura lieu à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet 2015², aura pour but de définir une stratégie de financement complète et globale. Parmi les documents importants qui viennent alimenter la réflexion figure le rapport³ d'un comité d'experts qui présente différentes options stratégiques pour financer le développement durable. Parallèlement à cela,

les ministres du développement des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) envisagent de réformer le système de mesure de l'APD pour mieux répondre aux exigences du nouveau programme en matière d'ODD.

Une stratégie de financement globale doit prendre en compte la dynamique du contexte dans lequel s'inscrit le financement du développement : les objectifs visés mais aussi les acteurs et les sources du financement du développement connaissent des variations importantes. Par exemple, le volume total des ressources commerciales, gouvernementales et privées octroyées aux pays en développement à l'échelle internationale a plus que doublé depuis 2000. Les pays en développement sont en mesure de capter des flux de capitaux privés sous la forme d'investissements directs étrangers,

de prêts ou d'investissements en actions du portefeuille. En outre, les transferts de fonds des travailleurs migrants augmentent régulièrement. En 2012, ce sont des sources financières majoritairement privées, ne relevant pas de l'aide, qui ont alimenté plus de 80 % des flux financiers externes nets à destination des pays en développement.⁴

Les besoins de financement du programme de développement pour l'après-2015 sont vastes⁵. Pour y répondre dans le contexte

4 Development Initiatives (2013), *Investments to end poverty*; OCDE (2013), "the where" of development finance; OCDE (2014), *The new development finance landscape: developing countries' perspective*.

5 Cf. ICESDF (2014), partie B, pour une tentative de quantification des besoins. Le montant total des investissements requis pour éradiquer la pauvreté dans tous les pays (norme : 1,25 USD/jour) s'élève à 66 mrd. de dollars américains USD

1 En 2012, le Parlement suisse a adopté le message sur la coopération 2013-2016, qui définit la stratégie globale des opérations de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et intègre des crédits-cadres individuels. Le nouveau message sur la coopération couvrira la période 2017-2020 et inclura le crédit-cadre de la Division sécurité humaine du DFAE.

2 Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/68/279).

3 Cf. ICESDF (2014), version finale, *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*.

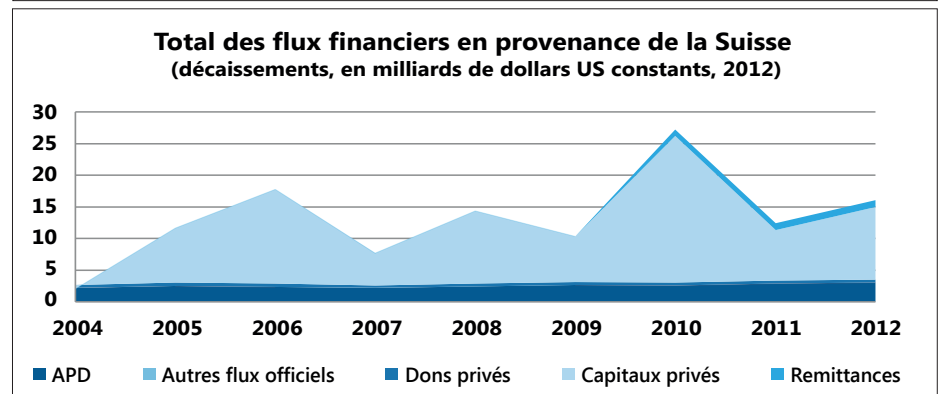
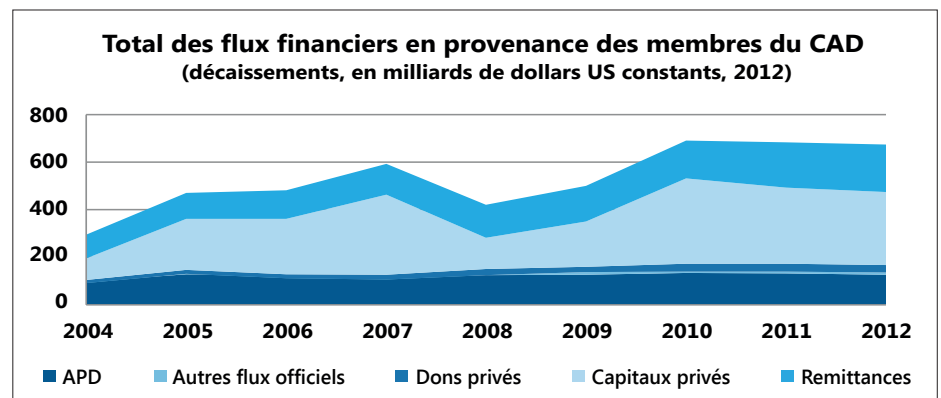


Figure 1 : Financement externe par les pays membres du CAD et de la Suisse aux pays en développement (2004-2012) Source 1, illustration de la DDC, données de l'OCDE

dynamique du financement du développement, il faut définir une stratégie plus globale. Il convient en particulier a) d'inclure les flux financiers nationaux et internationaux ; b) d'associer ressources publiques et privées et c) de tenir compte des avantages comparés des différents flux, existants et additionnels. En d'autres termes, le nouveau cadre de financement devrait être élargi pour aller au-delà de l'aide.

Malgré cette dynamique, l'APD reste aujourd'hui la principale source de financement internationale dans les pays les plus pauvres. Pour bon nombre de pays parmi les moins avancés (PMA), l'APD représente jusqu'à 70 % des ressources externes à disposition. L'aide octroyée y est donc essentielle pour réduire la pauvreté. Dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), le pourcentage de l'APD est inférieure aux autres flux. Elle vise, dans ces pays, à remédier aux inégalités sociales, sert de catalyseur pour d'autres ressources ou contribue à l'approvisionnement en biens publics mondiaux.

LA DÉFINITION DE L'APD À L'ÉTUDE

Le contexte dynamique de la coopération au développement appelle une révision du concept de l'APD. Les ministres du développement des pays de l'OCDE envisagent de moderniser le système de mesure de l'APD et par là même de reconsidérer son rôle et sa définition pour la période consécutive à 2015.⁶ Les marges de manœuvre politique pour modifier substantiellement les critères de mesure et la définition de l'APD sont toutefois limitées car un changement radical

par an. Les besoins d'investissements mondiaux annuels dans les infrastructures (eau, agriculture, électricité, transports, bâtiments, industrie et forêts) représentent 5 à 7 mrd. USD et le montant des crédits dont auraient besoin les PME est estimé à 3,5 mrd. USD dans les pays en développement. Les besoins de financement supplémentaires pour la fourniture de biens publics mondiaux sont quant à eux estimés à plusieurs mille mrd (10¹²) USD par an.

⁶ La mesure statistique de l'APD par le CAD est déterminante, notamment parce qu'elle permet de distinguer la coopération au développement des autres domaines telles que le commerce et la défense. Des discussions sur la possibilité d'établir également une future mesure du soutien public total au développement (TOSD) sont en cours, parallèlement au processus plus restreint de révision de l'APD. Elles se poursuivront en 2015, l'objectif étant de prendre en considération le caractère global et universel du programme post-2015 et la question de la comptabilité du financement de la lutte contre le changement climatique.

aurait des répercussions sur le classement des membres de l'OCDE en ce qui concerne l'objectif de l'ONU visant à allouer 0,7 % du revenu national brut (RNB) des pays riches à l'APD. Compte tenu du nombre croissant de prêts de donateurs qui sont déclarés en tant qu'APD, il est urgent d'uniformiser la notion de « concessionnalité ». Par ailleurs, les objectifs visés en matière d'APD pour l'après-2015 sont formulés de manière plus large qu'il y a dix ans, ce qui tend à remettre en question la liste des activités éligibles au titre de cette dernière.⁷

⁷ Pour davantage d'informations, se reporter au DIE (2014), *The future of the ODA concept* ; au CGDEV (2014), *Straightening the measuring stick* ; à alliancesud (2014), *The dilution of development aid?*, alliancesudnews, p.7.

Réforme de l'APD au sein du CAD de l'OCDE : concessionnalité et activités éligibles

Une définition précise de la concessionnalité est indispensable. Le CAD classe les prêts dans l'APD lorsqu'ils ont un caractère concessionnel. Il s'agit de prêts à faible taux d'intérêt ou consentis sur une longue durée ou de subventions directes. En d'autres termes, leurs conditions sont plus avantageuses que celles du marché.¹ A l'heure où les faibles taux d'intérêt prévalent, l'admissibilité d'un prêt au titre de l'APD dépend pour une grande part du sens donné à la notion de « caractère concessionnel ». Les donateurs l'interprètent de différentes manières, ce qui se traduit par diverses formes d'octroi de prêts et donne lieu à l'établissement de statistiques inconciliables.²

¹ Les prêts dits « concessionnels » représentent une part importante de l'APD. En 2012, le montant brut total de l'APD pour l'ensemble des pays du CAD s'élevait à 140 milliards de dollars, dont 15,5 milliards (11 %) pour les prêts et capitaux propres. Actuellement, onze pays membres du CAD octroient des prêts concessionnels.

² Selon le DCD/DAC(2013)², l'UE, la France et l'Allemagne intègrent actuellement, dans les apports d'APD qu'ils notifient, des volumes appréciables de prêts assortis de conditions plus rigoureuses que les prêts de la BIRD classés comme non concessionnels (avec dans certains cas des taux d'intérêt supérieurs de 2 % à ceux qui sont appliqués aux prêts de la BIRD). De plus, ces prêts sont principalement utilisés pour les pays à revenu intermédiaire, auxquels la Banque mondiale accorde uniquement des prêts assortis de conditions non concession-

Les ministres des pays membres de l'OCDE ont décidé de modifier prudemment la liste des activités entrant dans le cadre de l'APD. Il n'est pas exclu d'y intégrer des mesures liées aux initiatives en faveur de la paix et de la sécurité, telles que des actions antiterroristes ou de désarmement dans les pays en développement. En outre, certains membres du CAD préconisent d'en exclure les coûts de l'accueil de réfugiés dans les pays donateurs.

Les réformes envisagées concernant les critères de mesure ne devraient pas modifier le volume de l'APD de la DDC ni la notification actuelle de la Suisse sur ce point. D'une part, la Suisse octroie principalement des subventions, c'est-à-dire des fonds que les pays en développement n'ont pas à rembourser. Par conséquent, un nouveau système de mesure des prêts n'amoincirait pas la notification de son APD. D'autre part, comparé aux autres pays membres du CAD, la Suisse a le plus haut pourcentage des coûts en Suisse afférents pour les requérants d'asile.³ En valeur absolue, le montant du budget de la DDC ne serait pas modifié si ces frais ne devaient plus entrer dans le cadre de l'APD, car ils impactent l'Office fédéral des migrations. Cependant, le fait de ne pas les prendre en compte aurait pour effet de rétrograder la Suisse dans le classement international APD/RNB. Ainsi, en 2013, ce ratio qui était de 0,47 % aurait diminué de 0,07 points de pourcentage selon un tel scénario. Peu de membres du CAD sont cependant favorables à ce que les coûts des réfugiés ne soient plus pris en compte. Dans le cadre du débat autour de l'APD, la Suisse ne vise pas un changement sur le fond mais une clarification des critères de définition et de mesure, qui, selon elle, doivent refléter les efforts consentis par les donateurs pour engager des dépenses rigoureusement vouées au développement.

nelles. Par conséquent, les calculs mathématiques doivent être révisés : il s'agit de savoir si et comment la méthode de l'équivalent-dons peut être utilisée (par opposition à la méthode du cash-flow) et avec quel taux d'actualisation (fixe ou ajusté en fonction du risque).

³ En 2012 et 2013, les coûts liés à l'accueil des réfugiés représentaient respectivement 21 % et 18 % de l'APD totale de la Suisse, par rapport à une moyenne de 3 % pour l'ensemble des pays du CAD.

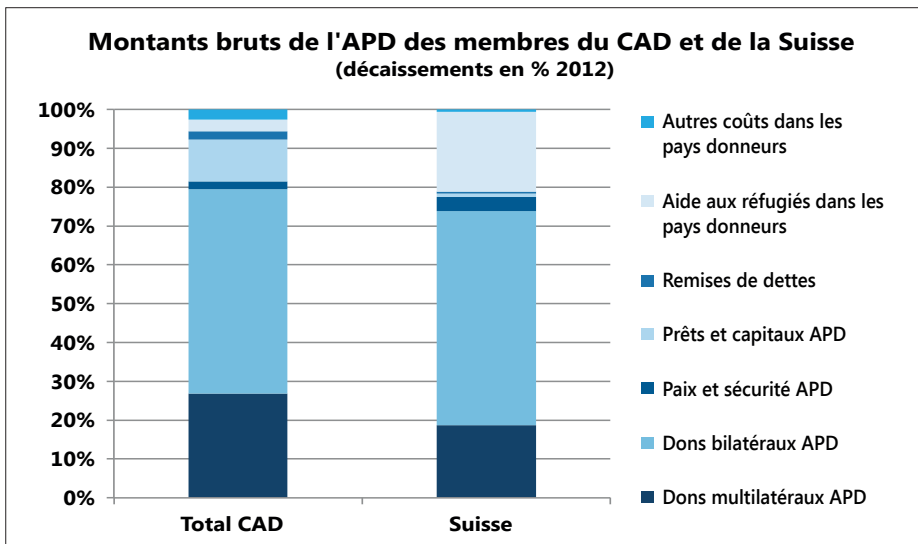


Figure 2 Montants bruts de l'APD des membres du CAD et de la Suisse

Source 2 Illustration de la DDC, données de l'OCDE

OPTIONS DE LA DDC POUR MOBILISER D'AVANTAGE DE FINANCEMENTS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La Suisse est parvenue à un solide consensus sur les différentes sources de financement entrant dans le cadre d'une stratégie globale. Le document de travail interdépartemental sur le financement du développement durable pour l'après-2015⁸ dresse l'inventaire des options envisageables : « Nous sommes favorables à une stratégie de financement globale soulignant l'importance de la mobilisation de ressources intérieures (MRI), s'appuyant sur les avantages comparés des différentes sources de financement et favorisant l'instauration d'un environnement propice à la mise à disposition de ces ressources financières et à leur allocation efficace au service du développement durable. » L'APD ne pouvant suffire à elle seule, il faut en faire un usage stratégique et ingénieux en vue de mobiliser et de canaliser d'autres flux financiers au profit de solutions durables.

L'élaboration du nouveau message est l'occasion idéale d'approfondir les possibilités de mise en œuvre de cette stratégie de financement globale. Le programme pour l'après-2015 a une vaste portée, tant en termes d'exigences que de besoins de financement. A partir du document de travail interdépartemental et dans le cadre de l'élaboration du nouveau message relatif à la coopération, la DDC peut poursuivre sa réflexion sur les moyens de mobiliser davantage de fonds publics, privés et mixtes

⁸ Confédération suisse (2014), *Working Paper on «Sustainable Development Finance post-2015»*

au moyen de l'APD. Concrètement, il existe plusieurs options susceptibles d'être prises en considération par la communauté internationale. La DDC est particulièrement bien positionnée sur un certain nombre d'entre elles, présentées ci-après.

a) **Mieux cibler l'APD en fonction des besoins les plus manifestes.** Concentrer les flux d'APD sur les pays qui ont le moins facilement accès aux ressources financières internationales permettrait d'en assurer une allocation plus efficace – et ce sont surtout les PMA et les Etats fragiles qui sont concernés ici. Sur les 20 pays/régions prioritaires de la DDC, 15 sont considérés comme des PMA et 10 comme des Etats fragiles.⁹ En complément, il serait également possible de promouvoir encore davantage les biens publics mondiaux pour parer aux risques globaux qui pèsent de manière disproportionnée sur les pays et les populations les plus vulnérables. Faire face à ces défis mondiaux est une priorité de l'agenda post-2015. Avec ses programmes globaux, qui se concentrent notamment sur les changements climatiques ou la gestion de l'eau, la DDC se donne les moyens d'agir en faveur de la durabilité environnementale et de l'inclusion sociale. L'élaboration du nouveau message sur la coopé-

⁹ En 2012-2013, 24 % de l'aide bilatérale suisse (DDC et SECO réunis) est allée aux 20 principaux bénéficiaires, un niveau inférieur à celui du CAD dans son ensemble, soit 55 % en 2010-2011. Pour la DDC, le montant total de l'APD bilatérale allouée aux PMA est passé de 225 millions USD en 2007 à 413 millions USD en 2012 (en prix courants). La part de l'aide bilatérale octroyée aux PMA a également augmenté (de 29,5 % en 2007 à 32,8 % en 2012), par rapport aux PRI de la tranche inférieure (de 18,3 % à 18,4 %) et les PRI de la tranche supérieure (de 1,2 % à 8,9 %).

ration lui fournit donc l'occasion d'étudier plus avant les possibilités de privilégier les PMA et les Etats fragiles, et de promouvoir les biens publics mondiaux.

b) **Continuer de soutenir les pays en développement dans leurs efforts visant à générer et à gérer leurs propres ressources intérieures publiques et privées.** Chaque Etat assume la responsabilité première du développement durable sur son territoire et les ressources intérieures des pays partenaires représentent déjà la majeure partie des sources de financement disponibles. De plus, la mobilisation de ressources intérieures (MRI) et la saine gestion des finances publiques permettent à ces pays d'être moins dépendants de l'aide, de créer des institutions, d'assumer davantage leurs responsabilités et de mettre en place des services adaptés aux besoins locaux. Globalement, et malgré la place importante que ne manquera pas d'occuper la MRI dans le programme pour l'après-2015, il existe un déficit de financement considérable. Seulement 0,1 % de l'APD mondiale contribue au développement de systèmes fiscaux et les Etats fragiles n'en bénéficient qu'à hauteur de 0,07 %. La Suisse considère que les ressources intérieures devraient constituer la principale source de financement du développement. Si nécessaire, il convient de les compléter par une assistance extérieure, raison pour laquelle la DDC prévoit des mesures correspondantes dans ses programmes consacrés à la gouvernance locale et à la responsabilisation. Actuellement, elle fournit un soutien à la MRI à près de 17 pays, sous la forme d'un renforcement des capacités de recouvrement de l'impôt et de rationalisation des dépenses, entre autres.

c) **Accroître l'implication du secteur privé dans des projets favorisant le développement.** Le secteur privé peut être partie prenante au programme de développement durable en apportant sa contribution financière et son savoir-faire mais aussi en adaptant ses pratiques professionnelles. Ayant déjà mis en place des partenariats public-privé pour le développement (PPPD), principalement conçus pour inciter les entreprises à adopter des pratiques commerciales plus durables, la DDC possède une bonne expérience dans ce domaine. C'est ainsi qu'elle a lancé le projet SuizAgua en Colombie, au titre de son Programme global « Initiatives Eau », pour réduire l'empreinte hydrique des sociétés privées, ou encore la Swiss Capacity Building Facility, un autre exemple de PPPD innovant : mené en collaboration avec le secteur financier suisse, il contribue à pro-

mouvoir l'intégration financière à travers le renforcement des capacités à un niveau micro-économique dans les pays en développement. Bien souvent, le financement de ces PPDP est entièrement assuré par des sociétés ou des investisseurs du secteur privé.

En matière de financement, malgré la mise à disposition accrue de ressources privées au profit des pays en développement, bon nombre de secteurs sociaux et de pays (PMA ou Etats fragiles) ne parviennent pas à attirer les investisseurs privés en raison d'un haut niveau de risque ou de perspectives de retombées insuffisantes.¹⁰ Pour accroître l'investissement privé, il faut pouvoir assurer la viabilité financière des projets et donc agir sur le niveau de risque, par exemple au moyen d'instruments blending. Dans ce cas, un donateur fournit une partie du financement total requis sous forme d'APD en vue d'attirer des financements privés complémentaires. Pour répondre aux exigences ambitieuses du programme pour l'après-2015, il devient encore plus important de veiller à assurer une bonne adéquation des instruments publics de sorte à obtenir davantage de financements privés. A cet égard, la DDC peut tirer profit de l'expérience acquise avec la plate-forme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans la coopération internationale (REPIC), qui lui permet d'investir conjointement avec le secteur privé. Le Mécanisme en faveur du secteur privé (MSP) du Fonds vert pour le climat, offrira un cadre propice à une réflexion plus poussée sur les opportunités d'intégration du secteur privé, ainsi que sur les instruments à effet de levier pour un développement à faible taux d'émission et résilient face aux changements climatiques. La DDC est membre du comité consultatif et assure la co-présidence du Groupe consultatif du secteur privé. Il existe donc un champ d'action pour mettre en place davantage d'instruments financiers et de partenariats avec le secteur privé. Certaines des possibilités les plus prometteuses se situent dans des domaines où la DDC justifie d'un haut niveau de compétence technique, notamment la santé, l'éducation et la formation professionnelle, sans oublier des secteurs tels que les petites et moyennes entreprises (PME), l'environnement, l'eau et la sécurité alimentaire.

10 Informations complémentaires : Parlement européen (2014), *Financing for Development post-2015: improving the contribution of private finance* ; Kharas & McArthur (2014), *Mobilizing Private Investment for Post-2015 Sustainable Development*, note d'information, Brookings.

d) **Evaluer et ajuster les politiques financières et fiscales de la Suisse en vue de minimiser les impacts négatifs sur les pays en développement.** Le concept de la cohérence des politiques au service du développement (CPD) prône l'adoption d'une approche plus favorable au développement dans des domaines de la politique (inter)nationale liés à des secteurs tels que la place financière suisse ou le négoce des matières premières.¹¹ Selon la position Suisse, un soutien reflétée dans le document de travail interdépartemental, est qu'un soutien financier quantitatif ne peut suffire à promouvoir le développement durable s'il n'est pas conforté par un cadre d'action favorable sur les plans national et international. Par conséquent, la DCC encourage la CPD en Suisse, dans les pays partenaires et au niveau multilatéral.

La Suisse figure parmi les plus grandes places financières du monde. On y assiste aujourd'hui à l'émergence d'un paysage financier axé sur le développement durable, auquel prennent part des acteurs traditionnels comme les banques, et d'une industrie de l'investissement dite « d'impact ».¹² Forte de son expertise, la Suisse pourrait devenir un chef de file mondial de l'investissement durable et exercer ainsi une forte influence sur le développement dans le monde. Par ailleurs, elle est prête à relever le défi global des flux financiers illicites.¹³ Dans le contexte de son programme législatif actuel, elle peut favoriser un cadre réglementaire plus propice au développement durable, qui favorise l'éventuelle réalisation de normes (inter)nationales sur la transparence ainsi que la présentation de rapports d'entreprise non financiers améliorés et harmonisés. Enfin, la Suisse poursuit ses efforts en vue de faciliter le recouvrement d'avares volés et de s'assurer qu'ils profitent à la population des pays auxquels ils sont restitués.

11 ECDPM (2013), *Putting Policy coherence for development into perspective: supporting Switzerland's promotion of PCD in commodities, migration and tax policy*.

12 Cf. <http://www.sustainablefinance.ch/>.

13 Selon l'organisation Global Financial Integrity, les flux financiers illicites en provenance de pays en développement ont atteint un montant de 5900 milliards de dollars entre 2001 et 2010, par rapport aux 677 milliards de dollars d'aide étrangère. Pour en savoir plus sur les initiatives prises par la Suisse pour lutter contre les flux financiers illicites dans le cadre de sa politique de développement, se reporter au numéro d'avril 2014 du DP Brief de la DDC Flux financiers déloyaux et illicites : *défi et moyens d'action pour la politique de développement de la Suisse*.

CONCLUSION

Les années 2014 et 2015 sont cruciales pour le financement du développement durable au niveau de l'OCDE et de l'ONU. L'APD doit être utilisée d'une manière à la fois plus stratégique et plus efficace pour répondre aux exigences du programme pour l'après-2015. S'appuyant sur le consensus suisse qui s'est établi autour d'une stratégie de financement globale pour le développement durable, la DDC a la possibilité d'approfondir cette réflexion tout en travaillant à l'élaboration de sa position en vue de la conférence internationale d'Addis-Abeba et du nouveau message concernant la coopération 2017-2020. Au nombre des points qu'il convient d'examiner de plus près figurent la nécessité de cibler l'APD, la mobilisation des ressources intérieures et la contribution accrue du secteur privé mais aussi la mise en place d'une réglementation financière compatible avec le développement durable et la lutte contre les flux financiers illicites.

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC, Division Analyse et politique
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
analyse.politik@eda.admin.ch
www.deza.admin.ch

Contact

Alexandra Frank, analyse.politik@eda.admin.ch
Andrea Ries, andrea.ries@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand et en anglais.

Les Development Policy Briefs sont des contributions aux discussions relatives à la politique de développement et ne représentent pas des positions officielles de la DDC, du DFAE ou de la Suisse.