

L'Agenda 2030 des Nations Unies pour le financement du développement durable : la conférence d'Addis-Abeba et ses suites

Par Cyrille PIERRE

Directeur du Développement durable à la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

La réalisation des Objectifs du développement durable (ODD) et la nécessité de répondre aux effets du changement climatique rendent nécessaire la mobilisation de financements allant bien au-delà de l'aide publique au développement (APD). Adopté lors de la 3^{ème} conférence sur le financement du développement sous l'égide des Nations Unies, le Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA) entend répondre à cette problématique en fournissant un cadre global au financement du développement. Celui-ci insiste notamment sur la mobilisation par les pays de leurs ressources domestiques et sur l'orientation de l'épargne publique et privée vers le développement durable. Le suivi annuel du Programme d'action tend à prouver, deux ans après son adoption, que la communauté internationale reste mobilisée dans sa mise en œuvre, même si des fragilités demeurent en ce qui concerne la préservation d'une approche multilatérale et coordonnée, et même si des progrès restent à réaliser pour renforcer le financement de la lutte contre le changement climatique et pour assurer une meilleure inclusion du secteur privé.

Introduction

Troisième conférence des Nations Unies portant sur le sujet du financement du développement depuis le début des années 2000 (après la conférence fondatrice de Monterrey en 2002 et celle de Doha en 2008), la conférence d'Addis-Abeba organisée en juillet 2015 est certes moins connue que le sommet de New York sur les Objectifs du développement durable de septembre 2015. Mais elle n'en constitue pas moins l'une des pierres angulaires du consensus international sur l'une des conditions du développement durable, son financement.

Le succès de cette conférence a en effet ouvert la voie à une année 2015 historique, la dynamique positive amorcée à Addis-Abeba et les liens affirmés entre climat et développement durable ayant par ailleurs facilité l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat (COP21), en décembre 2015.

En écho à un paradigme du développement durable marqué par une diversification des objectifs et des besoins, le Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA), qui est de portée universelle, fournit un cadre conceptuel internationalement reconnu pour le financement du développe-

ment. Il parachève une évolution qui, sans méconnaître le rôle de l'aide publique au développement (APD) et les relations traditionnelles entre bailleurs du CAD de l'OCDE et pays récipiendaires, inscrit désormais l'analyse du financement du développement dans un cadre à la fois plus systémique (l'APD n'est qu'une composante d'un ensemble de flux financiers bien plus vaste), plus articulé (ressources internes/internationales, publiques/privées) et plus global (les flux « Nord-Sud » ne sont plus le mode d'approche unique, ni le seul pertinent).

Deux ans après la tenue de la conférence d'Addis-Abeba, quels sont les acquis du PAAA ? Quelles ont été les réelles avancées faites dans le paysage du financement du développement ? Et que reste-t-il à faire ?

Les acquis du Programme d'action d'Addis-Abeba

Le Programme d'action d'Addis-Abeba recouvre un large éventail de sujets. Ses sept chapitres traitent ainsi à la fois des ressources domestiques publiques, du secteur privé au niveau interne et international, de la coopération internationale pour le développement, du commerce, de

la dette, des questions systémiques, de la science, de la technologie, de l'innovation et du renforcement des capacités, ainsi que des données et du suivi. Nous en présentons ici les principaux acquis.

Une vision holistique du financement du développement

Si l'aide publique au développement reste considérée comme essentielle, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA), celle-ci ne saurait suffire à répondre à la multiplication des besoins dans le contexte du passage des OMD aux ODD, notamment aux enjeux d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique : la mobilisation de plusieurs « milliers de milliards d'euros » est nécessaire, tout comme l'est l'instauration d'un environnement politique, économique, juridique et commercial favorable. Le PAAA rappelle à cet égard que si la responsabilité première du développement incombe aux pays eux-mêmes, le développement durable est universel, s'appliquant aussi bien aux États développés qu'à ceux en développement et impliquant tous les acteurs, qu'ils soient publics, privés, internationaux ou locaux.

L'intégration des enjeux climatiques dans l'agenda du développement durable

La lutte contre le changement climatique et l'amélioration de l'environnement sont présentées par le Programme d'action comme des problématiques centrales qui doivent contribuer à la lutte contre la pauvreté. Loin d'opposer les deux priorités, il encourage la prise en compte des « avantages multiples » ou des co-bénéfices et réitère les engagements financiers afférents à la lutte contre le changement climatique (100 milliards de dollars par an, d'ici à 2020). Le PAAA appelle dans ce contexte à la capitalisation du Fonds vert et au financement à la fois des dépenses d'adaptation et de celles d'atténuation en réponse au défi du changement climatique. Enfin, pour la première fois au sein des Nations Unies, les pays sont encouragés à œuvrer en faveur de l'attribution d'un prix au carbone.

La reconnaissance du rôle des acteurs du secteur privé

La participation des acteurs du secteur privé (dans toute leur diversité – des PME aux multinationales, en passant par les coopératives) au développement durable doit passer par une amélioration du climat des affaires et du cadre de régulation, ainsi que par une meilleure articulation entre les incitations adressées au secteur privé, d'une part, et la poursuite des objectifs publics, d'autre part. Le PAAA encourage à cet effet les « partenariats multi-acteurs » et des outils comme « les investissements à impact social ou environnemental » liant entreprises et fondations privées ou encore associations et pouvoirs publics. Le renforcement de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est également considéré comme crucial. Cette référence fait écho à un engagement ancien d'une France à la pointe en matière de *reporting* extra-financier et de soutien aux acteurs du secteur privé jouant un rôle moteur dans le développement durable (stratégie « Innover ensemble » adoptée en appui aux nouveaux modèles de l'économie sociale et solidaire).

L'importance de la technologie et de l'innovation

Nouveauté par rapport au Consensus de Monterrey, le PAAA accorde pour la première fois une importance toute particulière à la réduction de la « fracture technologique ». Il prévoit à cet effet la création d'un Mécanisme de facilitation des technologies (MFT) destiné à favoriser les partenariats en vue de réduire la fracture technologique, ainsi que l'opérationnalisation d'une « banque des technologies » pour les pays les moins avancés (PMA) et une mobilisation en faveur du renforcement des capacités des pays en développement. Depuis 2015, le MFT a démarré son activité, notamment à travers deux éditions de son Forum annuel sur les sciences, la technologie et l'innovation (STI). Par ailleurs, bien que les fonds recueillis pour la financer soient encore modestes (un million de dollars en 2017), la banque des technologies pour les PMA a été officiellement fondée en décembre 2016, avec pour objectifs de permettre aux PMA de renforcer leurs capacités en matière de science, de technologie et d'innovation et de favoriser le développement d'écosystèmes d'innovation aux échelles nationale et régionale.

Le soutien à la viabilité de la dette

À travers le Plan d'Addis-Abeba, les États s'engagent à soutenir les pays dont la viabilité de la dette est menacée par des chocs, que ceux-ci soient endogènes ou exogènes, y compris dans le contexte des catastrophes naturelles ; à étudier l'opportunité de nouveaux instruments financiers (tels que les obligations liées au PIB) et à traiter de la question des créanciers minoritaires non coopératifs. Le FMI est invité à fournir un appui financier suffisant aux PED pour les aider à gérer les pressions exercées sur leur balance des paiements, les États étant, quant à eux, appelés à répondre aux risques bancaires. Depuis Addis-Abeba, des travaux réalisés dans le cadre de la Réforme de l'architecture financière internationale (IFAR) du G20, énonçant des principes de dette soutenable dont l'adoption est intervenue en mars 2017. Ces principes mettent l'accent sur le partage de l'information et la transparence, la cohérence du soutien financier, la coordination entre les parties prenantes, la promotion de nouveaux instruments financiers, ainsi que sur la lutte contre les litiges portés par certains créanciers minoritaires peu coopératifs.

Le suivi du PAAA

Pour la première fois également, le PAAA prévoit un cadre de suivi pour sa propre mise en œuvre. Un Forum annuel sur le financement du développement est ainsi prévu, il est organisé par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Si quelques mois seulement après l'adoption du PAAA, le premier forum de suivi en avril 2016 avait fait montre de peu d'ambition, la deuxième édition, qui s'est tenue en mai 2017, a permis de valoriser les acquis du Programme et a marqué un progrès dans son suivi, en favorisant notamment des échanges approfondis entre le système des Nations Unies et les institutions financières internationales.

Les progrès réalisés depuis Addis-Abeba en matière de financement international du développement

Les engagements pris par certains pays donateurs en matière d'APD sont réitérés dans le PAAA, notamment celui réaffirmé collectivement au niveau de l'Union européenne visant à consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'APD, dont 0,15 à 0,20 % en faveur des PMA d'ici à 2030, des pays pour lesquels l'APD représente souvent une source cruciale de financement. Si seule une demi-douzaine de pays développés a atteint l'engagement des 0,7 % du RNB alloué à l'Aide publique au développement, la tendance actuelle est encourageante. En 2016, l'APD mondiale a en effet atteint le niveau historique de 129 milliards d'euros, soit une progression de 8,4 % par rapport à 2015. L'Union européenne reste le premier bailleur international, avec 75 milliards d'euros d'APD alloués en 2016 (en hausse de 11 % par rapport à 2015), ce qui représente près de 60 % de l'APD mondiale.

Le recours aux sources et mécanismes innovants (obligations vertes, obligations vaccination, taxes dédiées au développement...) a, quant à lui, progressé, ainsi que les outils combinant des ressources publiques et privées et les mixages prêts/dons. La France a pour sa part rehaussé depuis lors la part des taxes affectées au financement du développement, avec un peu plus d'un milliard d'euros issu de la contribution de solidarité sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières (TTF). Au niveau multilatéral, de nouveaux instruments ont vu le jour, comme les obligations ODD mises en place par la Banque mondiale, lesquelles ont permis de lever près de 165 millions d'euros auprès d'investisseurs privés, ou encore les obligations « vertes ».

La mobilisation des ressources intérieures et la coopération internationale dans le domaine fiscal ont pour leur part connu d'importants progrès, notamment avec l'engagement collectif des 45 signataires de l'*Addis Tax Initiative* à doubler les montants de leur assistance technique consacrée au renforcement des systèmes fiscaux d'ici à 2020. À l'origine de lourdes pertes de recettes pour les pays en développement, la lutte contre les flux financiers illicites devra s'intensifier, tout comme la restitution des avoirs volés, notamment grâce à l'élaboration d'un ensemble de meilleures pratiques à l'échelle mondiale. Dans le cadre du G20, avec l'appui de l'OCDE, les travaux pour une réforme de la fiscalité internationale ont permis de faire émerger le projet BEPS pour la lutte contre l'érosion des bases fiscales des États en développement *via* le transfert des profits des multinationales.

Le Forum mondial pour la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a, quant à lui, fait évoluer la question de la conformité fiscale soulevée par les paradis fiscaux. Par ailleurs, le FMI, l'OCDE, l'ONU et le Groupe de la Banque mondiale ont lancé La Plateforme de collaboration en matière fiscale, une initiative conjointe visant à intensifier leur coopération sur ces questions en vue de développer leur appui au renforcement des capacités fiscales des pays en développement.

Enfin, pour combler les lacunes en matière d'infrastructures à l'échelle mondiale, y compris un déficit de financement annuel de 1 000 à 1 500 milliards de dollars pour les pays en développement, l'effort depuis plusieurs années a porté sur le renforcement des capacités des Banques multilatérales et sur le guichet concessionnel de la Banque mondiale (AID). De nouvelles banques de développement – parfois controversées – ont ainsi vu le jour (Banque pour les investissements dans les infrastructures en Asie, Nouvelle Banque de développement), tout comme de nouvelles initiatives, telles que le *Global Infrastructure Hub*, lancé par le G20.

Des évolutions encore fragiles

Les récentes décisions américaines, qu'il s'agisse de l'annonce (le 1^{er} juin 2017) du retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat, de la réduction programmée des financements publics américains au développement (proposition de baisses de 30 % en moyenne faite au Congrès) ou de la révision de l'engagement américain sur les questions de coopération et de transparence fiscales, illustrent, entre autres choses, la fragilité du consensus obtenu à Addis-Abeba.

L'intégration de la question climatique aux actions de financement du développement constitue à cet égard un marqueur crucial pour l'avenir, tant pour les institutions financières internationales que pour les fonds et programmes des Nations Unies et les banques publiques de développement nationales. La politique de développement française s'inscrit, pour sa part, pleinement dans le cadre de ce paradigme liant développement et climat, avec des engagements forts adoptés lors du dernier Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 30 novembre 2016, dont l'engagement de consacrer à la lutte contre les dérèglements climatiques 5 milliards d'euros annuels de financement d'ici à 2020, dont un milliard pour l'adaptation.

Autre élément de fragilité de la mise en œuvre du PAAA : la polarisation toujours très forte des flux d'investissements internationaux. Les PMA ne reçoivent toujours qu'une très faible fraction des investissements directs étrangers mondiaux (moins de 3 %). L'instauration de réglementations adéquates pour faciliter la mise en place de partenariats public-privé (PPP) ou de délégations de services publics (DSP) figure parmi les enjeux clés, tout comme les initiatives visant à mettre en place des mécanismes de garantie publics, objets d'un travail en cours au niveau européen sur un plan d'investissements externes de l'Union européenne.

Enfin, la comptabilisation des flux de financement pour le développement, en vue de valoriser et d'encourager l'apport de ressources de la part d'un large éventail de sources et d'acteurs, marque le pas. En effet, alors qu'elle prend une ampleur croissante dans le financement du développement, la coopération Sud-Sud reste peu et mal mesurée. De même, la mesure du Soutien public total au développement durable (SPTDD ou *TOSSD*, en anglais), destinée notamment à analyser l'effet multiplicateur des

financements publics sur les capitaux privés, ne progresse que lentement au sein de l'OCDE.

Conclusion

Le PAAA entérine une vision large, modernisée et diversifiée du financement du développement durable incluant désormais la science et la technologie, ainsi que le climat. Il fournit un cadre au financement international du développement, permettant notamment aux pays de mieux mobiliser leurs ressources domestiques, de pérenniser l'apport d'aides publiques internationales pour les pays les plus fragiles, et d'orienter l'épargne publique et privée vers le développement durable.

Deux ans après l'adoption du PAAA, la communauté internationale reste mobilisée dans la mise en œuvre de celui-ci, même si des risques se matérialisent quant à la solidité de l'approche multilatérale et même si des progrès importants restent à réaliser, notamment pour intégrer en profondeur le développement durable dans les stratégies et priorités des bailleurs, renforcer le financement de la lutte contre les effets du changement climatique, concentrer l'APD vers les pays les plus fragiles et faire du secteur privé, dans toute sa diversité et dans tous les pays, un acteur à part entière de l'Agenda du financement du développement durable.