

# Le financement des Objectifs de développement durable (ODD)

Par Philippe ORLIANGE

Directeur exécutif à la direction de la Stratégie, des partenariats et de la communication de l'Agence française de développement

Le financement d'un objectif est souvent considéré comme la véritable « épreuve du feu » de la crédibilité d'une politique publique. Si l'objectif visé a été défini sans que les moyens (financiers) nécessaires pour l'atteindre l'aient été dans le même temps, cette politique risque de perdre toute crédibilité au même titre que ceux qui l'auront décidée.

Les Objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU sont en quelque sorte la traduction d'objectifs de politiques publiques nationales ayant pour ambition de permettre à l'humanité tout entière de vivre en paix et de jouir d'une prospérité partagée sur une planète préservée.

Il est donc logique de se poser la question de leur financement, que l'on chiffre en trillions de dollars (ou d'euros).

Dans l'expression « développement durable », il y a « développement ».

Ne pourrait-on pas dès lors mobiliser les fonds de l'aide publique au développement ? Mais avec 145 milliards de dollars alloués en 2016 (selon le calcul réalisé par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE), cette manne financière est très loin de répondre à un besoin de financement des ODD, qui, rappelons-le, se chiffre en trillions de dollars.

Si nous devons mesurer la réussite (ou l'échec) du financement des ODD à l'aune de l'évolution des montants de l'aide publique au développement nous saurions déjà à quoi nous en tenir...

Mais, heureusement, il n'en est rien.

Les Objectifs de développement durable (ODD) fixent des objectifs à atteindre dans des domaines qui ont déjà fait l'objet d'engagements internationaux, notamment dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : la lutte contre la pauvreté, la santé, l'éducation, l'accès à l'eau. Ils en ajoutent d'autres qui n'étaient pas dans les OMD : la lutte contre le réchauffement climatique, un emploi décent, la réduction des inégalités, des villes durables, etc. Ils établissent des processus : mettre en place des modes durables de consommation et de production, mettre en place des institutions efficaces, responsables et ouvertes, etc. Ils comportent des cibles, mais pas de trajectoires, et ils ne précisent pas les transitions à entreprendre pour y parvenir. En matière de trajectoires, l'exemple le plus abouti est celui des trajectoires nationalement définies pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre que les États ont présentées dans le cadre de la conférence de Paris sur le climat (la COP21). On sait que la somme de ces contributions décidées à l'échelle nationale (INDC - *Intentionally Defined Contributions*) ne suffira pas pour limiter le réchauffement global à + 2 °C. Mais, dans l'esprit, c'est

tout à fait ce qu'il faut faire, à savoir définir une cible et la trajectoire pour l'atteindre.

La mise en œuvre des ODD a évidemment déjà commencé, dans tous les domaines couverts par les 17 objectifs de l'Agenda 2030 : ce qui fait désormais légitimement débat, c'est la crédibilité des trajectoires suivies pour atteindre lesdits objectifs.

La crédibilité des trajectoires dépend tout d'abord du contenu des politiques publiques nationales et du comportement des acteurs chargés de leur mise en œuvre (autorités publiques nationales et locales, secteur privé local, systèmes financiers, banques de développement, investisseurs, etc.). Les ODD bénéficient d'une notoriété que n'avaient pas les OMD. En France, le nombre des entreprises qui mettent en place des dispositifs de rapportage fondés sur les ODD a augmenté de manière significative, si l'on en croit l'association Le Global Compact France.

En matière climatique, comme on a pu le constater, l'annonce du retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a suscité des réactions de sens contraire d'une myriade d'acteurs locaux (des villes, des entreprises, des collecti-

vités), qui ont tous réaffirmé leur engagement en faveur de l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels les États-Unis avaient souscrit.

Dans un tout autre domaine, la prise de conscience mondiale des risques que fait courir au monde la croissance continue des inégalités a contribué à l'inscription dans la « conversation internationale » d'un sujet ignoré dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, mais que les ODD ont légitimé : la lutte contre les inégalités.

C'est bien parce que les politiques publiques nationales sont le premier niveau de mise en œuvre des ODD qu'il est essentiel d'observer dans quelle mesure, et de quelle façon, les États, les collectivités locales, les entreprises et les citoyens mettent ou non en œuvre, et donc, finalement, financent ou non les inflexions de trajectoire qui leur sont demandées. L'abandon par certains pays (comme l'Indonésie) des subventions à la consommation d'énergies fossiles, l'adoption de politiques de protection sociale plus justes (en Colombie), la mise en place de plans climat-énergie territoriaux (par l'État du Minas Gerais, au Brésil), l'adoption de politiques fiscales plus équitables (Indonésie) sont autant de signes de cette évolution vers des politiques publiques inspirées des ODD, c'est-à-dire des politiques plus durables et plus équitables.

Celles-ci peuvent, dans certains cas, impliquer un financement international public, mais celui-ci n'est requis que si l'inflexion de la politique publique décidée s'inscrit effectivement dans les faits. Or, dans de nombreux pays, notamment dans des pays à revenu intermédiaire, le financement des politiques publiques est entravé par l'insuffisance des recettes fiscales, qui peut résulter soit de systèmes fiscaux « régressifs », d'une importante évasion fiscale (nationale ou internationale), du mauvais fonctionnement des administrations fiscales ou bien encore du cumul des trois. C'est donc avec raison que la conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement, qui s'est tenue en juillet 2015, a affirmé l'importance de la mobilisation des ressources nationales pour assurer ce financement.

Quelques chiffres illustrent le caractère systémique de cette question du financement : le montant total des dépenses budgétaires des pays en développement et des pays émergents est estimé à 2 800 milliards de dollars par an. Une croissance de 10 % par an des ressources budgétaires génère donc de l'ordre de 280 milliards (soit deux fois l'APD). Est-il dès lors raisonnable d'envisager de pouvoir financer les politiques publiques que requiert la réalisation des ODD quand dans nombre de pays à revenu intermédiaire, y compris de la tranche supérieure (+ de 5 000 dollars par habitant et par an), le taux de pression fiscale représente moins de 20 % du PIB (c'est-à-dire un peu moins de la moitié de la pression fiscale moyenne des pays de l'OCDE) ?

La mobilisation des ressources publiques n'est d'ailleurs pas le seul levier d'action disponible au plan national. La mobilisation de l'épargne domestique et son allocation à la satisfaction des besoins de long terme sont elles aussi des enjeux décisifs pour la réussite des ODD. C'est là

une des missions de la Caisse des Dépôts, en France. C'est une des raisons pour lesquelles l'Agence française de développement (AFD) considère que la création de systèmes financiers locaux, l'animation des marchés financiers domestiques et l'inclusion financière font partie des priorités de son action.

De nombreux pays se sont dotés – souvent depuis plusieurs décennies, voire depuis plusieurs siècles – d'institutions financières publiques dédiées, les banques publiques de développement. La quasi-totalité des pays membres du G20 ont des banques de développement, et ce quel que soit leur niveau de développement. Il y a de cela cinq ans, vingt-trois de ces banques se sont regroupées dans un « club », l'*International Development Finance Club* (IDFC). Les amateurs de trillions seront intéressés d'apprendre que le total de son bilan est de l'ordre de 3 trillions de dollars et que ses engagements annuels représentent environ 600 milliards de dollars. Là encore, une réorientation, même partielle, d'une partie de ces financements vers plus de durabilité, au sens des ODD, aura un impact positif significatif. D'ailleurs, on a vu au cours de la phase de préparation de la COP21 que les engagements pris par ces banques sur le sujet de la finance climat (80 milliards par an environ) avaient eu un effet d'entraînement sur d'autres acteurs (notamment sur les banques multilatérales de développement, les MDBs) et donc un effet réel sur le succès final de la négociation. Or, si les signaux ainsi envoyés sont forts, c'est parce qu'ils produisent des effets sur le terrain. Quand la banque de développement d'Afrique du Sud, la DBSA (*Development Bank of Southern Africa*), s'engage dans le financement des villes secondaires, elle donne du contenu à l'ODD11 relatif aux villes durables. Quand la banque de développement de l'État (brésilien) du Minas Gerais choisit les projets qu'elle finance en fonction des co-bénéfices escomptés en matière d'adaptation au changement climatique, elle contribue à l'ODD13 (renforcement de la résilience face aux aléas climatiques).

Les exemples qui précèdent n'ont évidemment pas pour but de nier le rôle que les financements internationaux, et notamment celui de l'aide publique au développement, peuvent jouer dans l'appui à la mise en œuvre des ODD. Quel est ce rôle ? Rappelons tout d'abord que le financement international du développement ne se limite pas à l'aide publique, il inclut d'autres apports publics : l'ensemble représente 250 milliards de dollars par an. Mais les flux ainsi comptabilisés ne concernent que les pays membres de l'OCDE et quelques autres bailleurs de fonds (des pays arabes, notamment) qui ont choisi, dans un souci de transparence, de rendre compte de leurs propres efforts selon une méthodologie connue. Relèvent notamment de cette catégorie des « autres apports publics » les financements des banques multilatérales de développement (Banque mondiale, banques régionales) et une partie des financements des banques bilatérales (l'AFD, la KfW allemande – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*...).

En revanche, les financements de la Chine, du Brésil et de l'Inde en matière de développement ne font pas l'objet d'un *reporting* systématique et multilatéralisé. Il est

donc certain que l'effort de financement international public du développement est sous-estimé. En tendance et en volume, ce financement augmente depuis une dizaine d'années, y compris l'aide publique au développement. La hausse constatée en 2016 est due pour partie à l'augmentation des dépenses liées à l'accueil des réfugiés. Mais même en déduisant cette composante, l'ensemble augmente. Si l'objectif international est de porter ce financement à 0,7 % du RNB n'est pas encore atteint (la moyenne calculée par le CAD s'établissant à 0,37 %), l'atteinte de cet objectif n'est plus l'apanage de quelques pays nordiques « vertueux », la Grande-Bretagne (depuis plusieurs années) et l'Allemagne (depuis cette année) s'y étant déjà conformés. Rappelons également que l'APD avait connu une baisse sensible après la chute du Mur de Berlin, avant de remonter au moment de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement, ce qui souligne le caractère mobilisateur des engagements internationaux pris collectivement.

L'adoption (en septembre 2015) des ODD a-t-elle conduit à un repositionnement du rôle du financement international ? Le discours, aujourd'hui répandu, consistant à ne voir dans l'APD qu'un moyen de mobiliser les apports du secteur privé ne correspond ni à l'esprit ni à la lettre de l'ODD17 (revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat) :

- l'aide publique conserve le rôle qui a depuis toujours été le sien pour les pays les moins avancés (une quarantaine, sur les 137 pays en développement recensés par le CAD), qui, n'ayant qu'un accès limité (voire aucun accès) aux marchés financiers ou n'ayant qu'une capacité d'endettement soutenable limitée, ne peuvent dès lors que se tourner vers les bailleurs de fonds pour trouver les ressources financières qui leur font tant défaut. À cet égard, la baisse de la part des pays les moins avancés (PMA) dans le total de l'aide est inquiétante du point de vue de la capacité de ces pays à atteindre les ODD ;
- l'aide publique permet de mettre en place et/ou d'améliorer le cadre institutionnel et les politiques publiques qui vont permettre l'investissement domestique et international indispensable à l'atteinte des ODD et à la mise en œuvre de l'Accord de Paris ;
- l'aide publique joue un rôle dans l'innovation, l'incitation ou la prise de risque. Quand l'AFD prête à la ville de Dakar, elle envoie un signal aux banques commerciales,

qui, à leur tour, acceptent de s'engager et de devenir créancières de cette ville. Le sujet, ici, est moins celui du volume des ressources à mobiliser que la prise de risque ;

- cette fonction d'incitation n'implique pas nécessairement de mobiliser des ressources concessionnelles (au sens du CAD de l'OCDE). Le fait pour l'AFD de s'être fixé pour objectif de consacrer plus de 50 % de ses financements à des projets présentant des co-bénéfices climat l'a conduit à augmenter son offre de financement (peu ou non concessionnelle) aux pays à revenu intermédiaire d'Asie et d'Amérique latine. D'autres bailleurs de fonds ont adopté comme elle des cibles de financement climat revues à la hausse lors de la COP21.

Le financement des Objectifs de développement durable repose donc en priorité sur des décisions à prendre aux plans national et local, car c'est à cette échelle que peuvent être assurées la cohérence entre ces différents objectifs (indissociables) et la redevabilité qui en découle. Les engagements pris en 2015 (à Addis-Abeba, à New York et à Paris) ont souligné l'importance de l'échelon et des acteurs locaux. Les acteurs du financement du développement devront en tenir compte à l'avenir.

Le champ des actions de développement ouvert au financement international est naturellement immense. Son efficacité dépend, pour une part, du volume des ressources effectivement disponibles et, pour une autre part, de la capacité des acteurs à travailler ensemble, à « faire système ».

L'Union européenne est parfaitement équipée pour jouer un rôle majeur dans cette mobilisation collective : la constance de son engagement en faveur des ODD et de la préservation du climat, son rôle dans l'APD, les institutions financières existantes telles que l'Agence française de développement, la KfW allemande, la Cassa Depositi e Prestiti (la Caisse des dépôts) italienne, l'Agence espagnole de coopération internationale (AECID), la Banque européenne d'investissement et beaucoup d'autres encore sont autant d'atouts dont elle peut disposer.

Mais encore faut-il que le développement et la lutte contre le changement climatique soient véritablement placés au cœur du projet européen...