



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
28 août 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement
Troisième session
Genève, 4-6 novembre 2019
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Financement du développement : Coopération internationale pour le développement et problèmes systémiques connexes*

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note donne un aperçu de l'évolution de l'aide publique au développement (APD) et du financement mixte. Elle aboutit à la conclusion selon laquelle de par leur nature et leur volume, ces deux sources de financement ne suffisent pas à fournir les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement, y compris les objectifs de développement durable. Compte tenu des incohérences qui caractérisent la définition et la mesure de l'APD, il devient de plus en plus difficile de répondre à la question de savoir si l'APD, associée au financement mixte, peut apporter une contribution suffisante à la réalisation des objectifs de développement, y compris les objectifs de développement durable. Actuellement, les pays en développement à faible revenu et les pays les moins avancés semblent ne pas être en capacité d'attirer des fonds privés avec des fonds publics et les efforts visant à garantir la protection de l'environnement grâce à des investissements à plus long terme dans les pays en développement régulièrement frappés par des catastrophes naturelles laissent à désirer. Il faut donc que les pays du Nord honorent collectivement leurs engagements initiaux et que la coopération internationale pour le développement soit redynamisée grâce à des transferts transparents et efficaces de ressources octroyées aux conditions du marché à destination des pays du Sud. La coopération Sud-Sud peut soutenir et soutenir de manière croissante la naissante coopération Nord-Sud pour le développement, dont elle est et devrait rester complémentaire.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du secrétariat de la CNUCED.



I. Introduction

1. À la deuxième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, qui s'est tenue du 7 au 9 novembre 2018, les États membres ont décidé que la troisième session serait consacrée au thème de la coopération internationale pour le développement et des problèmes systémiques connexes. À sa troisième session (4-6 novembre 2019), le Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement examinera de manière approfondie les questions d'orientation convenues qui sont énumérées ci-après¹ :

a) Comment respecter l'engagement pris dans le Programme d'action d'Addis-Abeba [issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement] d'inverser la tendance récente à la baisse de l'APD et comment faire en sorte que cette aide contribue davantage à l'accroissement des fonds destinés au développement qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable ?

b) Pour ce faire, comment améliorer et coordonner la qualité et les effets des apports de fonds publics à des conditions favorables ou aux conditions du marché, notamment au moyen de modèles et d'outils de financement innovants ?

c) Quels changements institutionnels, directifs et réglementaires faut-il apporter au niveau international pour faire en sorte que la gouvernance économique mondiale contribue de manière appropriée à une coopération internationale optimale en faveur du développement, afin de faciliter la mobilisation des ressources publiques intérieures ?

2. Le thème considéré correspond au domaine d'intervention C (Coopération internationale pour le développement) du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. Le Programme d'action met l'accent sur le fait que le financement international joue le « rôle important de complément aux efforts faits par les pays pour mobiliser des ressources publiques en interne, s'agissant en particulier des pays les plus pauvres et vulnérables et les moins dotés en ressources internes » (par. 50) et juge préoccupant que « de nombreux pays soient encore en retrait par rapport à leurs engagements en matière d'APD » (par. 51). Selon le Programme d'action, il « demeure capital que [tous les] engagements [en matière d'APD] soient honorés » et que les engagements des fournisseurs d'aide y soient réaffirmés, « notamment l'engagement pris par nombre de pays développés d'atteindre l'objectif de 0,7 % pour le ratio APD/revenu national brut (RNB) et l'objectif de 0,15 % à 0,20 % pour ce même ratio dans le cas de l'aide aux pays les moins avancés » (par. 51). Le financement international public sert à « susciter la mobilisation de ressources supplémentaires provenant d'autres sources, publiques et privées », notamment à « débloquer des fonds supplémentaires par le biais de mécanismes de financement mixte ou centralisé et d'atténuation des risques, notamment pour les infrastructures et autres investissements qui contribuent au développement du secteur privé » (par. 54). Les signataires du Programme d'action s'engagent à tenir « des discussions ouvertes, inclusives et transparentes sur la modernisation des méthodes de mesure de l'APD » (par. 55) et se félicitent « des efforts qui continuent d'être faits en vue d'améliorer la qualité, les effets et l'efficacité de la coopération pour le développement et des autres efforts internationaux en matière de financement public » (par. 58). Ils soulignent aussi l'importance de la coopération Sud-Sud, « en tant que complément, et non substitut, à la coopération Nord-Sud » (par. 56) et mettent l'accent sur la contribution essentielle que les banques de développement, aussi bien nationales que multilatérales, apportent au financement du développement (par. 70 et 75). Ils reconnaissent également les problèmes particuliers que rencontrent de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire, surtout quant aux critères d'admissibilité actuellement retenus pour obtenir un prêt à des conditions favorables et à la possibilité que ces pays ne soient « peut-être pas en mesure d'obtenir auprès d'autres sources un financement suffisant à des conditions abordables pour répondre à leurs besoins » (par. 72). Parmi les autres domaines de la coopération internationale pour le développement mis en évidence dans le Programme d'action figurent la durabilité environnementale (par. 59 à 65),

¹ TD/B/EFD/3/3, annexe I, p. 15.

le déficit de financement de la consolidation de la paix à combler (par. 67), la santé (par. 77) et l'éducation (par. 78).

3. La présente note donne un aperçu de l'évolution de l'aide publique au développement (APD) et du financement mixte, en présentant les principaux mécanismes régissant la coopération internationale pour le développement, et met en lumière les problèmes posés. Elle sera examinée par le Groupe intergouvernemental d'experts à sa troisième session².

II. Aide publique au développement : un malaise persistant ?

A. Exécution du programme de développement et financement du développement

4. L'année 2015 a marqué un tournant pour le multilatéralisme et la prise de décisions au niveau international dans la mesure où s'est concrétisée l'intention de revoir fondamentalement les objectifs de développement pour l'après-2015. Les États Membres ont adopté par consensus plusieurs accords importants en matière de développement, à savoir : le Programme d'action d'Addis-Abeba (juillet 2015), le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (septembre 2015) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques (décembre 2015). Ces accords ont grandement contribué à définir et à élargir l'action que mènent les organismes des Nations Unies en faveur d'un programme de développement mondial audacieux. En particulier, le Programme 2030 a défini 17 objectifs de développement durable, déclinés en 169 cibles, qui visent notamment à mettre fin à la pauvreté, à améliorer l'éducation et la santé, à réduire les inégalités économiques, à stimuler la croissance économique et à lutter contre les changements climatiques. Ces accords internationaux ont renouvelé le discours sur le rôle important qui est celui de l'aide publique au développement (APD) et sur la nécessité de mobiliser des sources supplémentaires de financement du développement pour atteindre les objectifs ambitieux qui y sont énoncés.

5. Le coût estimé de la réalisation d'objectifs internationaux revus à la hausse et le montant total des besoins d'investissement correspondants ont ainsi fortement augmenté dans les pays en développement. La CNUCED estime que le déficit moyen de financement à combler pour atteindre les objectifs de développement durable s'élève approximativement à 2 500 milliards de dollars des États-Unis (É.-U.) par an entre 2015 et 2030³. Mais les objectifs audacieux du Programme d'action d'Addis-Abeba ne se sont pas encore traduits par des résultats concrets sur le plan du développement alors que le temps est compté. L'aide publique au développement repose sur le principe fondamental du développement économique et du bien-être des pays en développement et joue un rôle important dans l'apport de ressources financières à ces pays⁴, en particulier aux pays les moins avancés. Malgré l'engagement des pays membres du Comité d'aide au développement⁵ de consacrer

² Voir aussi les résultats et la documentation de la première session du Groupe intergouvernemental d'experts à l'adresse <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1442> (date de consultation : 23 août 2019).

³ CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014. Investing in the [Sustainable Development Goals] SDGs: An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.II.D.1, New York et Genève).

⁴ L'aide publique au développement ne comprend pas les prêts et les crédits octroyés à des fins militaires. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tient une liste des pays et territoires en développement ; seule l'aide à ces pays entre en compte dans l'APD. La liste, qui est mise à jour périodiquement, contient actuellement plus de 150 pays ou territoires dont le revenu annuel par habitant était inférieur à 12 276 dollars en 2010. La liste des bénéficiaires de l'APD au 1^{er} janvier 2018 peut être consultée à l'adresse www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dac/daclist.htm (date de consultation : 23 août 2019).

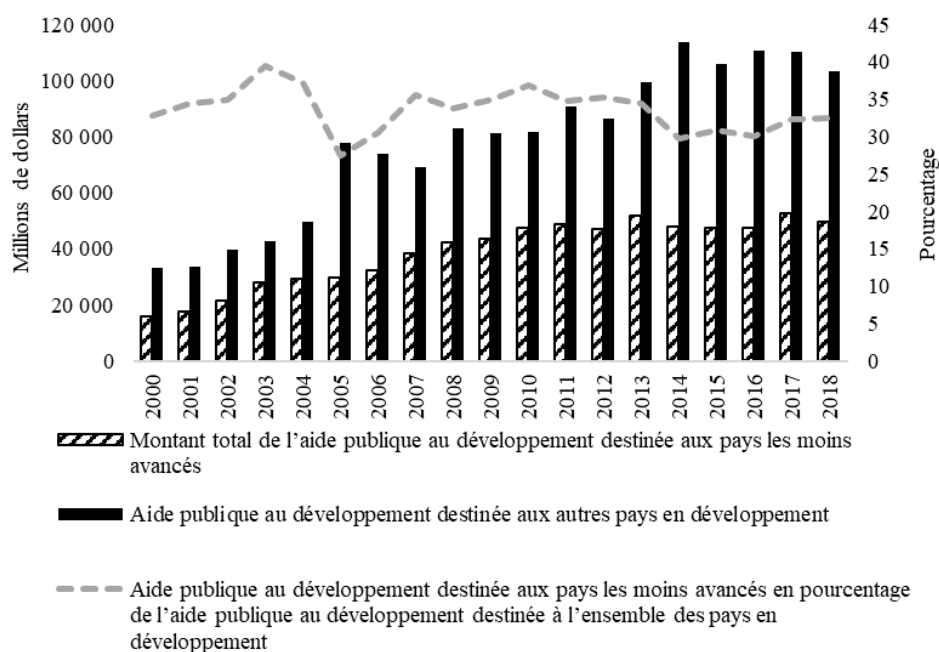
⁵ Les pays membres du Comité d'aide au développement sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchéquie et Union européenne.

0,7 % de leur revenu national brut (RNB) annuel à l'APD en faveur des pays en développement et entre 0,15 et 0,20 % de leur RNB à l'APD en faveur des pays les moins avancés⁶, seuls quelques-uns d'entre eux ont atteint cet objectif. L'APD continue de recevoir moins de la moitié du montant qui devrait lui être alloué, les donateurs du Comité d'aide au développement lui ayant consacré 0,31 % environ de leur RNB en moyenne en 2017. S'ils ont augmenté légèrement en 2016, les flux d'APD ont peu progressé en 2017 et, selon les estimations de l'OCDE et du Fonds d'équipement des Nations Unies, ils s'élèvent à 153 milliards de dollars É.-U.⁷, soit un montant à peine supérieur à celui enregistré en 2013, dont 32,5 % sont allés aux pays les moins avancés. Tous les apports de ressources publiques aux pays en développement, y compris ceux en provenance de donateurs multilatéraux, ont été comptabilisés (fig. 1).

Figure 1

Aide publique au développement destinée à l'ensemble des pays en développement et aux pays les moins avancés, 2000-2018

(En millions de dollars des États-Unis courants et en pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après la base de données en ligne de l'OCDE, Statistiques OCDE, Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a].

Note : Les données de 2018 sont fondées sur des estimations de l'OCDE et de la CNUCED.

⁶ La possibilité d'un objectif supplémentaire d'APD nette correspondant à 0,75 % du produit national brut (PNB) des pays développés, dans le cadre d'un objectif global de transfert de ressources financières équivalant à un montant minimum net de 1 % de leur PNB, a été examinée pour la première fois à la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en 1968. À sa troisième session (1972), la Conférence a ensuite adopté la résolution 61 (III) sur les ressources financières pour le développement : apport total de ressources publiques et privées, dans laquelle elle demandait aux pays développés de porter le montant minimal net de l'APD à 0,70 % du PNB d'ici à 1975. Le secrétariat de la CNUCED s'est chargé de réunir des données et d'établir un rapport d'expert sur les objectifs d'aide sur lesquels reposaient les objectifs actuels. Voir, par exemple, OCDE, 2016, *History of the 0,7 % Official Development Assistance Target*.

⁷ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*, Éditions de l'OCDE, Paris. Parmi les donateurs publics d'APD peuvent aussi figurer des pays non membres du Comité d'aide au développement et des organisations multilatérales. Selon la dernière estimation, l'APD provenant de l'ensemble des donateurs publics s'est établie à 206,7 milliards de dollars en 2017. En moyenne, 21 % environ provenait des multinationales et 6 % des pays non membres du Comité d'aide au développement, dont la part a récemment augmenté, représentant jusqu'à 11,7 % de l'APD en 2014. La part des pays les moins avancés dans le total de l'APD des donateurs publics s'est établie en moyenne à un peu moins d'un quart. Les données sur la part des pays membres du Comité d'aide au développement dans l'APD étant très transparentes, elles sont généralement utilisées pour analyser l'APD.

B. Aide publique au développement : problèmes d'hier et d'aujourd'hui

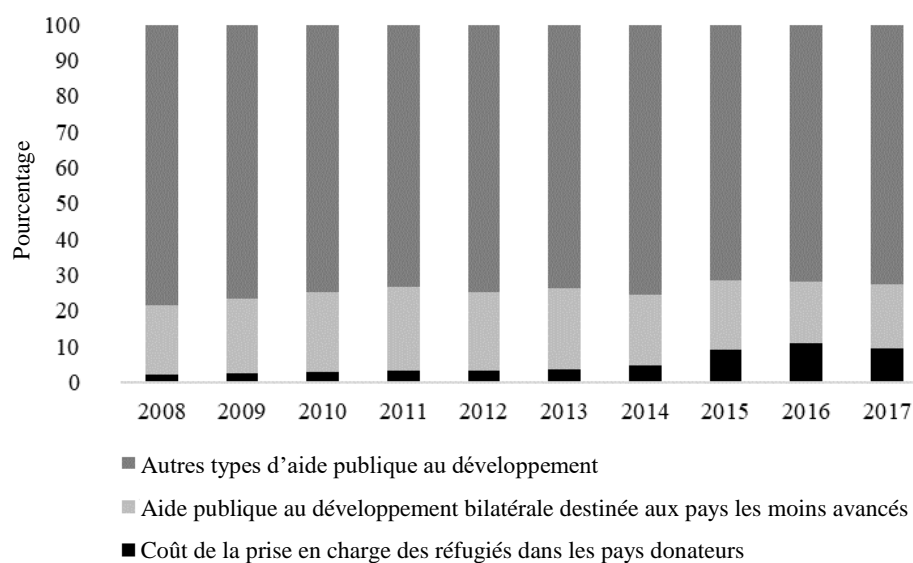
6. L'aide publique au développement comprend les dons, les prêts assortis de conditions favorables (dont 25 % au moins du total représente un don) et l'assistance technique. On observe une augmentation progressive de l'importance relative des prêts assortis de conditions favorables au détriment de celle des dons : la part de ces prêts et des capitaux à long terme est passée de 16 % en 2008 à 23 % en 2017⁸. Comme les prêts consentis aux conditions du marché, les prêts assortis de conditions favorables doivent être remboursés, même si c'est à un taux d'intérêt inférieur au taux du marché. Depuis quelques temps, le degré de libéralité desdits prêts est sujet à controverse car leur montant total est considéré comme de l'APD même si 25 % seulement du prêt est assorti de conditions favorables. L'OCDE s'est engagée à modifier la manière dont elle comptabilise ces prêts à partir de 2018.

7. L'APD déclarée est manifestement inférieure aux objectifs convenus au niveau international, mais la question de savoir quel est le montant de l'APD qui arrive jusqu'au pays bénéficiaire est compliquée par la nature des dépenses engagées. Par exemple, selon la définition actuelle du Comité d'aide au développement de l'OCDE, une partie non négligeable de l'APD peut être utilisée dans le pays donateur lui-même, notamment pour loger les réfugiés et financer le coût de leur intégration. Il ressort des données des trois dernières années que le coût de la prise en charge des réfugiés dans les pays donateurs représente jusqu'à 10 % de l'aide consentie par les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (fig. 2).

Figure 2

Apports d'aide publique au développement aux pays en développement et aux pays les moins avancés, 2008-2017

(En part relative)



Source : Statistiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur les apports de ressources.

8. De même, le montant des bourses accordées à des étudiants de pays en développement scolarisés dans un pays donateur est pris en compte dans l'APD, bien qu'il n'y ait pas de données systématiques sur le nombre de ces étudiants qui rentrent dans leur pays d'origine pour y contribuer au développement. Il existe également une zone grise qui correspond au coût administratif de l'aide, dans lequel sont comptabilisés des éléments tels les véhicules destinés aux consultants sur le terrain et d'autres dépenses diverses dont l'incidence sur le développement ne peut être mesurée.

⁸ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019.

9. L'aide programmable par pays soustrait de l'APD des éléments qui sont par nature imprévisibles, qui n'entraînent pas de transferts internationaux, qui ne font pas partie intégrante d'accords de coopération entre gouvernements ou que le pays donateur ne peut programmer par pays. Il ressort que l'APD réaffectée au financement des dépenses encourues dans le pays donateur peut avoir un poids notable. Le montant de l'aide programmable par pays s'est établi à 103,7 milliards de dollars É.-U. en 2018 (en baisse par rapport aux 105,6 milliards de dollars É.-U. enregistrés en 2014), le montant global de l'APD s'élevant à 153 milliards de dollars É.-U. (voir <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CPA> ; date de consultation : 23 août 2019).

10. Le problème persistant de double comptage des fonds d'APD n'a toujours pas été résolu. Si, initialement, c'était surtout la pratique consistant à accorder un allègement de dette et à en comptabiliser le montant dans les apports d'APD qui était sujette à caution⁹, c'est actuellement la comptabilisation des fonds destinés à l'action climatique qui pose problème¹⁰. En 1992, dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, il a été convenu de fournir des ressources financières « nouvelles et additionnelles » pour l'action climatique, en sus des engagements existants¹¹. En outre, en 2009, à la Conférence de Copenhague sur les changements climatiques, les pays développés se sont fixés comme objectif de mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement¹². Dans la pratique, l'expression « ressources nouvelles et additionnelles » a été interprétée de manière très lâche et certaines années, une grande partie des fonds publics finançant l'action climatique provenait directement des budgets alloués à l'APD. Les donateurs ont ainsi pu comptabiliser chaque dollar d'APD destiné à l'action climatique dans leurs engagements pris au titre de l'APD et de l'Accord de Copenhague.

11. L'OCDE et l'ONU mettent au point un nouveau cadre de suivi et de mesure des flux d'aide au développement qui couvre l'ensemble des financements extérieurs qu'octroient les donateurs traditionnels et nouveaux (public/privé/mixte, à des conditions favorables/aux conditions du marché) à l'appui des biens publics mondiaux et du développement durable dans les pays en développement. L'objectif déclaré de ce cadre, qui mesure le soutien public total au développement durable, n'est pas de remplacer l'APD, mais d'assurer la transparence des autres flux financiers qui appuient la réalisation des objectifs de développement durable. Le cadre vise à soutenir la cible 17.3 (Mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances en faveur des pays en développement) dans le cadre de l'objectif 17 (Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser). Une équipe spéciale constituée de 24 membres représentant des organisations internationales, des gouvernements de pays développés ou de pays en développement et des bureaux nationaux de statistiques a été chargée d'élaborer des recommandations visant à améliorer ce cadre. À l'issue de plusieurs années de consultations, des études pilotes sur la mise en œuvre du cadre viennent d'être lancées (voir <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm> ; date de consultation : 23 août 2019).

12. Les consultations tenues au sujet du cadre susmentionné ont soulevé un certain nombre d'inquiétudes qui ont notamment trait à la transparence et à la comptabilisation claire et distincte des coûts et des avantages à long terme des différents types de flux financiers et d'instruments de financement et à leur contribution réelle au développement. Un motif de préoccupation à cet égard tient précisément à la persistance du caractère additionnel de l'APD classique et au risque de voir les pays donateurs diminuer leurs allocations d'aide en remplaçant l'APD par d'autres formes de financement au sein de ce

⁹ Au faite des annulations de dettes consenties dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, un pourcentage notable des apports d'APD comptabilisés correspondait en fait à des remises de dette. Voir CNUCED, 2019, *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.20.II.D.2, Genève), chap. 2.

¹⁰ Voir CNUCED, 2015, « New and additional » climate finance : A continuing lack of clarity, Policy Brief No. 41.

¹¹ Nations Unies, 1992, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹² Au paragraphe 8 de l'Accord de Copenhague (FCCC/CP/2009/11/Add.1) est réaffirmé l'engagement de fournir un financement « nouveau et accru », p. 7.

cadre, entravant ainsi la réalisation de l'objectif fixé par l'ONU d'allouer 0,7 % du RNB à l'APD. En outre, d'aucuns ont, de manière plus générale, reproché au cadre d'intégrer un large éventail de flux financiers au détriment des fonctions économiques fondamentales du financement du développement et de la réalisation des objectifs de développement durable, en redirigeant des ressources prévues pour le développement vers des domaines qui y sont forcément liés, mais qui sont aussi beaucoup plus larges comme la résolution des conflits¹³.

13. En outre, le système d'octroi de l'APD n'est toujours pas en phase avec le processus national d'établissement du budget, qui traduit les priorités des politiques publiques. Malgré divers engagements internationaux de renforcer l'appropriation nationale des priorités de développement, notamment dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, peu de fonds provenant des donateurs transitent par les finances publiques des pays. Par exemple, entre 2013 et 2017, moins de 25 % de l'appui extérieur, notamment l'aide, a été alloué dans le cadre du budget national des pays les moins avancés. Par conséquent, non seulement le volume réel de l'aide est inférieur aux objectifs convenus au niveau international, mais l'utilisation concrète des montants reçus laisse à désirer du point de vue des pays bénéficiaires.

14. Un tiers environ de l'APD provenant des pays membres du Comité d'aide au développement va aux pays les moins avancés, représentant, selon les estimations, deux tiers environ de la totalité des ressources financières extérieures de ces pays¹⁴. Dans les États dont les capacités de mobilisation de ressources intérieures sont restreintes – l'augmentation des recettes fiscales étant rendue difficile par l'étranglement de la base d'imposition – et où l'accès aux marchés de capitaux reste non existant ou aléatoire, les dons et les prêts assortis de conditions favorables octroyés dans le cadre de l'APD jouent un rôle essentiel dans le financement du développement et des capacités productives. Ce sont les pays les plus nécessiteux qui sont touchés par la stagnation, voire la diminution du montant total des apports d'APD, rendant d'autant moins probable la réalisation des objectifs de développement durable.

15. Dans le même temps, si les investissements directs dans l'ensemble des pays en développement sont restés relativement stables au cours de la dernière décennie¹⁵, l'OCDE fait observer, dans la publication intitulée *Perspectives mondiales du financement du développement durable 2018*, que la hausse promise et attendue des ressources allouées aux objectifs de développement durable ne s'est pas concrétisée et que le montant global des fonds destinés au développement des pays en développement est en baisse¹⁶. En outre, la part des investissements étrangers directs dans les pays les moins avancés reste minuscule. Pendant les dix années considérées, la part du total des investissements étrangers directs dans les pays les moins avancés n'a dépassé le seuil des 4 % qu'à deux reprises et a été très instable (fig. 3).

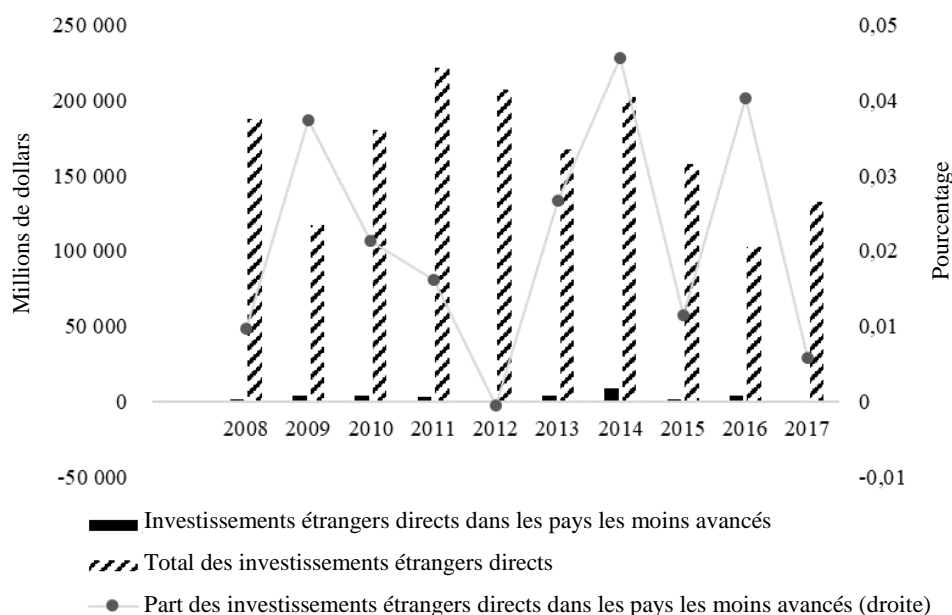
¹³ See J Griffith, 2017, Financing for development: Current issues for international development cooperation, Contribution de fond à la première session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, CNUCED, disponible à l'adresse <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1442> (date de consultation : 23 août 2019).

¹⁴ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019 ; OCDE, 2019a, Development aid drops in 2018, especially to neediest countries, 10 avril.

¹⁵ CNUCED, 2019, World Investment Report 2019 : Special Economic Zones (publication des Nations Unies, numéro de vente E.19.II.D.12, Genève), p. 3. Selon le rapport, les investissements directs étrangers dans les pays en développement ont progressé de 2 % en 2018. La part des pays en développement dans les investissements étrangers directs mondiaux a augmenté pour atteindre 54 %, en grande partie en raison de la forte chute de ces investissements dans les pays développés.

¹⁶ OCDE, 2018, *Perspectives mondiales du financement du développement durable 2019 : Time to Face the Challenge*, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 98.

Figure 3
**Investissements étrangers directs dans l'ensemble des pays en développement
 et dans les pays les moins avancés, 2008-2017**
 (En millions de dollars des États-Unis et en pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données en ligne de l'OCDE, Statistiques de l'OCDE, Investissements directs privés et autres apports de capitaux privés [DAC4].

III. Le financement mixte à la rescousse ?

16. L'approche actuelle de l'APD et du financement du développement repose sur l'idée selon laquelle, dans la mesure où les ressources publiques, qu'elles soient nationales ou internationales, ne suffisent pas à atteindre les objectifs de développement durable, le secteur privé doit apporter son concours en mettant au point des solutions financières innovantes, que recouvre généralement l'expression « financement mixte ». Cela revient à dire que pour faire face à des besoins de financement qui se chiffrent en milliers de milliards de dollars, les banques de développement, les donateurs et les pays bénéficiaires eux-mêmes doivent déboursier des milliards de dollars – sous forme de garanties, de cautions ou de cofinancements – afin de créer les subventions et les incitations dont a besoin le secteur privé pour dégager les montants requis. L'objectif général est de neutraliser les risques liés aux conditions d'investissement pour surmonter les facteurs inhibiteurs qui existent. Les établissements financiers et les investisseurs privés, qu'ils soient installés dans les pays bénéficiaires ou ailleurs, pourront ainsi recourir à des solutions innovantes, notamment des lignes de crédit, des garanties et des structures ad hoc, pour débloquer des fonds à l'appui du développement. On dit parfois qu'il s'agit de transformer les « milliards en milliers de milliards de dollars ».

17. Il n'existe pas de définition communément admise du financement mixte, et l'emploi d'une définition plutôt qu'une autre peut avoir une incidence sensible sur l'exécution des programmes entrepris dans ce domaine. Ainsi, la plupart des définitions cantonnent la composante publique du financement mixte à l'octroi de ressources financières à des conditions favorables, mais d'autres englobent aussi le financement public du développement à des conditions normales. De la même manière, le financement mixte peut désigner le simple mélange de ressources publiques et privées, tandis que certaines définitions intègrent plus expressément la notion d'additionnalité, selon laquelle l'APD ou les fonds publics de façon plus générale devraient uniquement servir à fournir des ressources et des services particuliers, qui n'auront pas d'effet d'éviction sur le financement aux conditions du marché et le financement privé.

18. Le financement mixte recouvre également une myriade d'instruments et de mécanismes de financement (voir le tableau 1), ce qui ajoute à la difficulté d'en évaluer le poids et la contribution au développement.

Tableau 1

Sélection d'instruments de financement mixte et mécanismes de panachage des sources de financement

<i>Instrument</i>	<i>Objectif de l'instrument et utilisation de l'APD</i>
Aides à l'investissement	Elles visent à couvrir certains frais et à financer certaines activités pour diminuer le coût total d'un projet et en accroître les chances de succès. Elles servent principalement à moderniser les actifs fixes (outils, installations, etc.) ou à en acquérir de nouveaux. Certaines formes particulières d'aides à l'investissement, comme les bonifications de taux d'intérêt, peuvent contribuer à abaisser les coûts de financement.
Assistance technique	Elle a plusieurs intérêts. Elle peut servir à préparer le terrain aux investisseurs, de manière à réduire les coûts de transaction et les risques élevés qu'impliquent pour les investisseurs tout projet nouveau ou lancé en territoire inconnu. Elle peut aussi contribuer à améliorer la qualité du projet, notamment par le financement d'études d'impact, pour en accroître les chances de succès ou l'incidence sur le développement.
Garanties de prêt	Elles visent à protéger les investisseurs contre les pertes et/ou à diminuer les coûts de financement, les garanties publiques abaissant les frais d'emprunt.
Financement structuré : tranche de premières pertes	Cette mesure vise à absorber les risques courus par l'entité privée en faisant d'abord supporter par l'entité publique les pertes éventuelles.
Investissement dans le capital social	Les investisseurs en actions acquièrent un pourcentage du capital de l'entreprise, du projet ou du fonds. L'argent déboursé permet de financer le projet, témoigne de la viabilité de celui-ci et donne confiance aux investisseurs.

Source : Adapté de Forum économique mondial, 2015, *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders – An Overview of the Strategic Use of Development Finance and Philanthropic Funds to Mobilize Private Capital for Development*, Forum économique mondial, Genève.

19. Il n'est donc pas surprenant que nous manquions toujours de données factuelles pour évaluer dans quelle mesure le financement mixte est efficace¹⁷, d'où la nécessité d'accroître la transparence et l'information à ce sujet. D'après les données empiriques recueillies, les estimations du montant des fonds privés mobilisés dans les pays en développement et ailleurs vont de 26 milliards de dollars¹⁸ à 52 milliards de dollars¹⁹ par an. En 2015, l'OCDE a consacré une étude aux instruments de financement mixte et constaté que ceux-ci avaient permis de mobiliser un montant estimatif de 36,4 milliards de dollars de capitaux privés sur trois ans (2010-2014), alors que la CNUCED estime qu'il manque environ 2 500 milliards de dollars par an pour financer les objectifs de développement durable.

¹⁷ Voir, par exemple, OCDE, 2018, *The Next Step in Blended Finance: Addressing the Evidence Gap in Development Performance and Results*, Workshop report, Copenhague, 22 octobre 2018.

¹⁸ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019.

¹⁹ Société financière internationale, 2018, *Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2017*.

L'Overseas Development Institute a dressé un tableau analogue dans un récent rapport²⁰, selon lequel les ratios de levier ne sont pas encourageants. Il a montré que, dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire supérieur, chaque dollar consacré à l'aide ou octroyé à des conditions favorables mobilisait moins d'un dollar de fonds privés. Plus précisément, chaque dollar investi par les banques multilatérales de développement ou les institutions de financement du développement dans les pays à faible revenu ne mobilise que 0,37 dollar de ressources privées. Dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, chaque dollar investi mobilise 0,65 dollar. Il n'y a que dans les pays à revenu intermédiaire inférieur que les chiffres sont légèrement plus encourageants, avec 1,06 dollar mobilisé pour 1 dollar investi. On est loin du ratio de levier de 1:7 prétendument offert par le financement mixte²¹.

A. Mobiliser les financements privés au service du développement

20. Le financement mixte est censé servir le développement en mobilisant des investissements privés non seulement étrangers, mais aussi nationaux. À cet égard, le rapport de l'OCDE fait état de résultats en demi-teinte. Si les pays bénéficiaires demeurent une source importante de capitaux supplémentaires, tant en volume qu'en nombre de transactions, la part des investissements nationaux dans le montant total des financements mobilisés est passée de 42 % en 2012 à 14 % en 2017. La participation du secteur financier de ces pays aurait sans doute des retombées beaucoup plus vastes que celle des acteurs étrangers, mais les tendances actuelles donnent à penser que les acteurs nationaux sont progressivement évincés.

21. Moins de 6 % des financements mixtes mesurés entre 2012 et 2017 ont bénéficié aux pays les moins avancés²². Les données de l'OCDE montrent que cette proportion recule année après année, de sorte que, en 2017, les pays les moins avancés n'ont reçu que 4,8 % du montant total des financements en question. Ce constat est alarmant, sachant que les apports d'APD stagnent de manière générale et que l'APD pourrait être redirigée pour favoriser le financement mixte (voir le tableau 2).

22. En ce qui concerne les financements mixtes mobilisés entre 2012 et 2017, les données de l'OCDE²³ montrent que la part du lion est allée aux pays à revenu intermédiaire supérieur (43,1 %), suivis des pays à revenu intermédiaire inférieur (28,5 %). Sur cette période, les garanties ont été le principal instrument de financement mixte, quel que soit le groupe de revenu (voir le tableau 3). Elles ont représenté plus de 41 % du montant total des financements privés mobilisés, devant les prêts consortiaux (17,4 %). Elles ont été particulièrement employées dans les pays à faible revenu, ainsi que dans les pays les moins avancés, qui ont été 35 à en bénéficier. Toutefois, cinq de ces pays, à savoir l'Angola, le Bangladesh, le Myanmar, le Sénégal et la Zambie, ont attiré plus de la moitié de l'ensemble des financements privés mobilisés grâce aux garanties. Si on peut voir là une stratégie de réduction du risque, les informations disponibles à ce jour sont insuffisantes pour déterminer s'il s'agit d'un simple transfert du risque vers la partie offrant la garantie, qui peut être le secteur public du pays en développement concerné. Selon d'autres estimations²⁴, ce serait bel et bien le cas, le secteur public ayant supporté en moyenne 57 % du coût des financements mixtes à ce jour, et jusqu'à 73 % dans les pays à faible revenu.

²⁰ S. Attridge et L. Engen, 2019, *Blended Finance in the Poorest Economies: The Need for a Better Approach*, Overseas Development Institute, Londres. Attridge et Engen ont déduit une partie du montant que le financement mixte permettrait indirectement de mobiliser, ramenant ainsi le ratio de levier calculé par la Banque mondiale de 1:1,5 à 1:1,3.

²¹ Voir, par exemple, Convergence, 2018, *The State of Blended Finance 2018*. Il est indiqué dans ce rapport, à titre d'exemple du potentiel que recèle le financement mixte, que l'allocation de 10 % du montant total de l'aide au développement à des structures de financement mixte dont le ratio de levier moyen est de 1:7 permettrait d'attirer 105 milliards de dollars par an d'investissements privés dans les pays en développement (voir p. 5).

²² OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019.

²³ Ibid.

²⁴ Attridge et Engen, 2019.

Tableau 2
Part des financements mixtes mobilisés dans les pays les moins avancés entre 2012 et 2017

Année	Financements privés mobilisés dans les pays les moins avancés	Total des financements privés mobilisés dans l'ensemble des pays en développement	Financements privés mobilisés dans les pays les moins avancés (en pourcentage du total)
	Milliards de dollars	Milliards de dollars	
2012	0,752	15,274	4,9
2013	1,448	9,363	7,5
2014	1,677	22,653	7,4
2015	1,911	27,674	6,9
2016	1,803	34,272	5,3
2017	1,676	34,685	4,8

Source : Statistiques de l'OCDE. Montants mobilisés auprès du secteur privé dans le cadre d'interventions de financement public du développement à la date du 1^{er} avril 2019. OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

Tableau 3
Répartition des financements mixtes par instrument financier et par groupe de pays
entre 2012 et 2017

(En pourcentage)

Groupe de pays/ instrument financier	Lignes de crédit	Investissements directs dans des entreprises et des structures ad hoc	Garanties	Parts d'instruments de placement collectifs	Cofinancement simple	Prêts consortiaux	Part du groupe de pays
Non alloué par pays	9,6	26,4	23,4	21,7	2,2	16,7	20,7
Pays les moins avancés	5,4	12,7	63,3	2,3	4,0	12,2	6,0
Autres pays à faible revenu	0,9	13,8	61,4	2,1	2,5	3,6	1,6
Pays à revenu intermédiaire inférieur	14,8	12,1	51,1	6,6	1,6	13,8	28,5
Pays à revenu intermédiaire supérieur	22,2	12,0	39,4	3,4	1,6	21,4	43,1
Total	16,4	15,1	41,2	8,0	1,9	17,4	100,0

Source : Calculs de la CNUCED, d'après OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

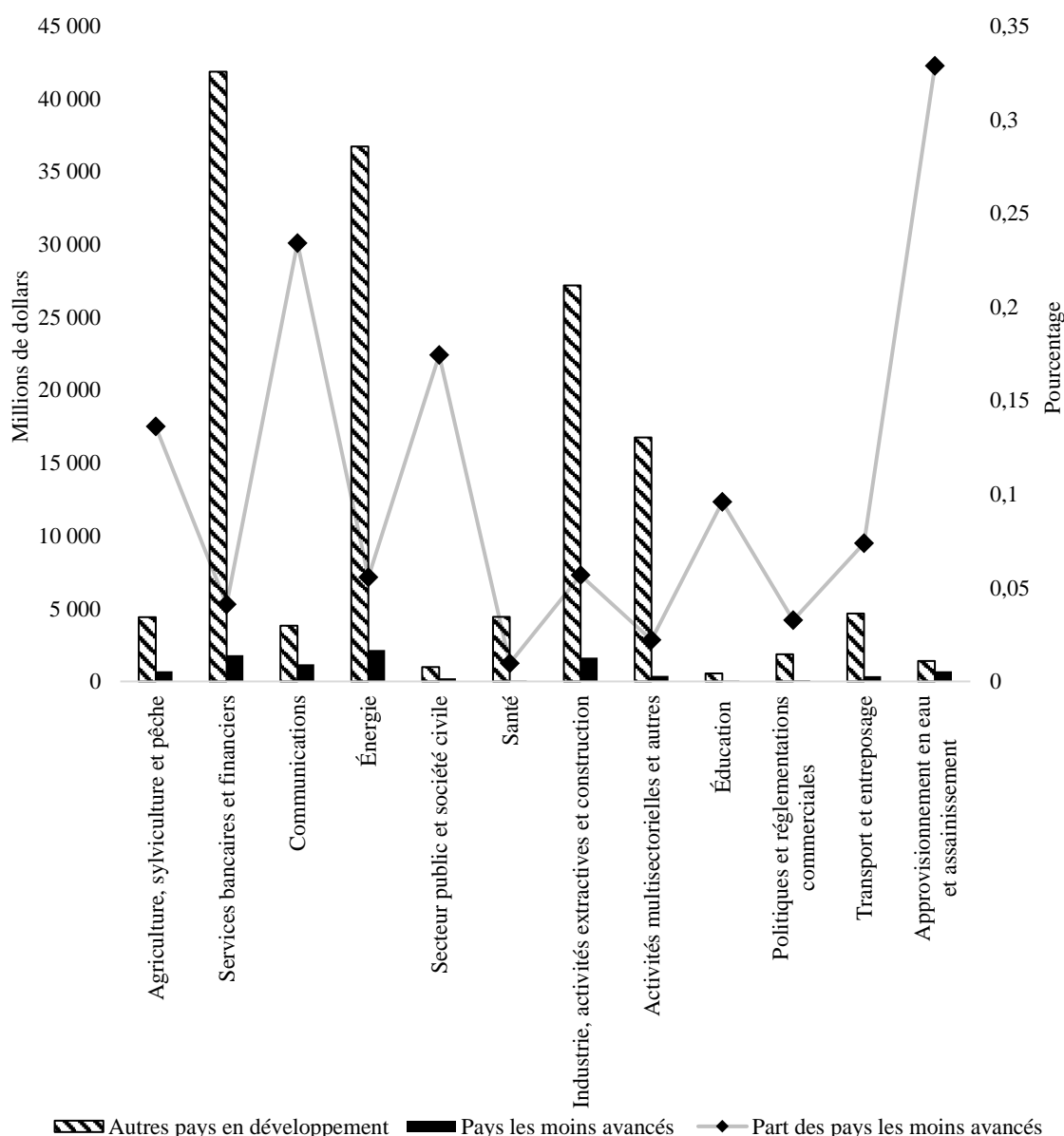
23. La répartition des montants investis dans les pays en développement, par secteur et par groupe de pays, fait ressortir que les pays les moins avancés sont laissés de côté (voir la figure 4). Il n'y a que dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (33 %), des communications (23 %) et de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (14 %) que la part des flux à destination de ces pays dépasse 10 % des montants mobilisés. En outre, dans deux de ces secteurs, si la part des pays les moins avancés est relativement large, c'est parce que le montant total des apports aux pays en développement dans leur ensemble est très faible (moins de 5 milliards de dollars). Dans le cas du secteur public et de la société civile, par exemple, 17 % du montant total des flux est revenu aux pays les moins avancés, mais cette part représentait à peine plus de 200 millions de dollars.

24. D'un point de vue sectoriel, la majeure partie des financements mixtes va à l'infrastructure, avec une nette domination de l'énergie et des technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux services bancaires et financiers. Une analyse plus approfondie donne à penser que le financement mixte est orienté vers certains types d'activités commerciales suffisamment attractives aux yeux du secteur privé, mais pas nécessairement prioritaires du point de vue des besoins de développement des pays les moins avancés. En outre, la part allouée à l'infrastructure est concentrée dans les secteurs de

l'énergie et des technologies de l'information et de la communication, qui ont absorbé à eux deux environ 67 % des apports entre 2008 et 2017²⁵. Les investissements dans les infrastructures hydriques et les infrastructures d'assainissement sont pratiquement nuls (seulement 7 % des flux), et si 25 % des financements mixtes sont consacrés aux transports, ils sont dirigés vers les pays à revenu intermédiaire au lieu de servir à construire des routes dans les pays les moins avancés. Pour l'essentiel, les montants investis dans le secteur bancaire et financier sont des prêts consentis à des institutions financières locales, qui prêteront à leur tour cet argent. Différents types de crédits pourront être octroyés, notamment des crédits aux petites et moyennes entreprises ou des microcrédits aux ménages, entre autres.

Figure 4
Flux de financement mixte par secteur dans les pays les moins avancés et les autres pays en développement

(En millions de dollars des États-Unis et en pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

²⁵ J. E. Tyson, 2018, Private infrastructure finance in developing countries: Five challenges, five solutions, document de travail n° 536 de l'Overseas Development Institute.

25. Le financement mixte semble bénéficier avant tout aux pays à revenu intermédiaire, en particulier aux pays à revenu intermédiaire supérieur. Selon l'OCDE²⁶, 71,7 % des flux vont aux pays à revenu intermédiaire, la majeure partie (43,2 %) étant destinée aux pays à revenu intermédiaire supérieur. Cette répartition est corroborée par les données de l'Overseas Development Institute, qui estime que les pays à revenu intermédiaire ont absorbé 98 % du montant total du financement privé des infrastructures ces dix dernières années (2008-2017)²⁷. À nouveau, le plus gros de ce montant (63 %) est allé aux pays à revenu intermédiaire supérieur. Selon les mêmes données, 2 % des financements consacrés aux infrastructures sont revenus aux pays les moins avancés. Faute de données exhaustives sur les ressources entrant dans les financements mixtes, on ne sait pas si leur mobilisation modifie la répartition de l'aide. Ainsi, il est impossible de savoir avec certitude que les fonds dégagés pour mobiliser des financements mixtes n'ont pas pour effet de rediriger l'APD. En particulier, il pourrait y avoir une réorientation des flux au détriment des pays les moins avancés si l'APD était utilisée pour mettre en chantier des projets suffisamment vastes pour attirer des financements et offrir ainsi un retour sur investissement dans d'autres pays en développement. Si c'était le cas, les pays les moins avancés pourraient être perdants et leurs progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable risqueraient d'être encore plus compromis.

B. Le financement mixte et les objectifs de développement durable

26. Faute de données suffisantes, il est également difficile de savoir dans quelle mesure le financement mixte contribue à la mise en œuvre du Programme 2030. Convergence²⁸ observe que 100 % des flux de financement mixte sont en lien avec l'objectif de développement durable 17 (partenariats), 90 % avec l'objectif 1 (pas de pauvreté) et 84 % avec l'objectif 9 (industrie, innovation et infrastructure). À titre de comparaison, l'OCDE²⁹ estime que 60 % sont en lien avec l'objectif 17, 70 % avec l'objectif 1 et 80 % avec l'objectif 9. Par ailleurs, dans leurs estimations, les deux organisations mentionnent les effets du financement mixte sur l'objectif 1, mais la figure 5 semble faire état d'une incidence relativement limitée sur d'autres objectifs que l'on peut considérer comme fondamentaux, notamment les objectifs 2, 3 et 4, ainsi que sur des objectifs auxquels l'État contribue par une intervention bénéfique et forte, tels que les objectifs 6 (eau propre), 14 (vie aquatique) et 15 (vie terrestre).

27. Ces observations confortent l'idée que tous les objectifs de développement durable ne peuvent être aisément transformés en catégories d'actifs lucratives et propices aux investissements privés, et que l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire, sous des formes autres que le financement mixte, pour répondre aux besoins de développement fondamentaux. Dans l'ensemble, les données disponibles suggèrent que la contribution attendue du financement mixte au développement doit être considérée avec prudence et que davantage d'informations doivent être recueillies quant à l'incidence de cette forme de financement sur les groupes les plus démunis et les plus vulnérables.

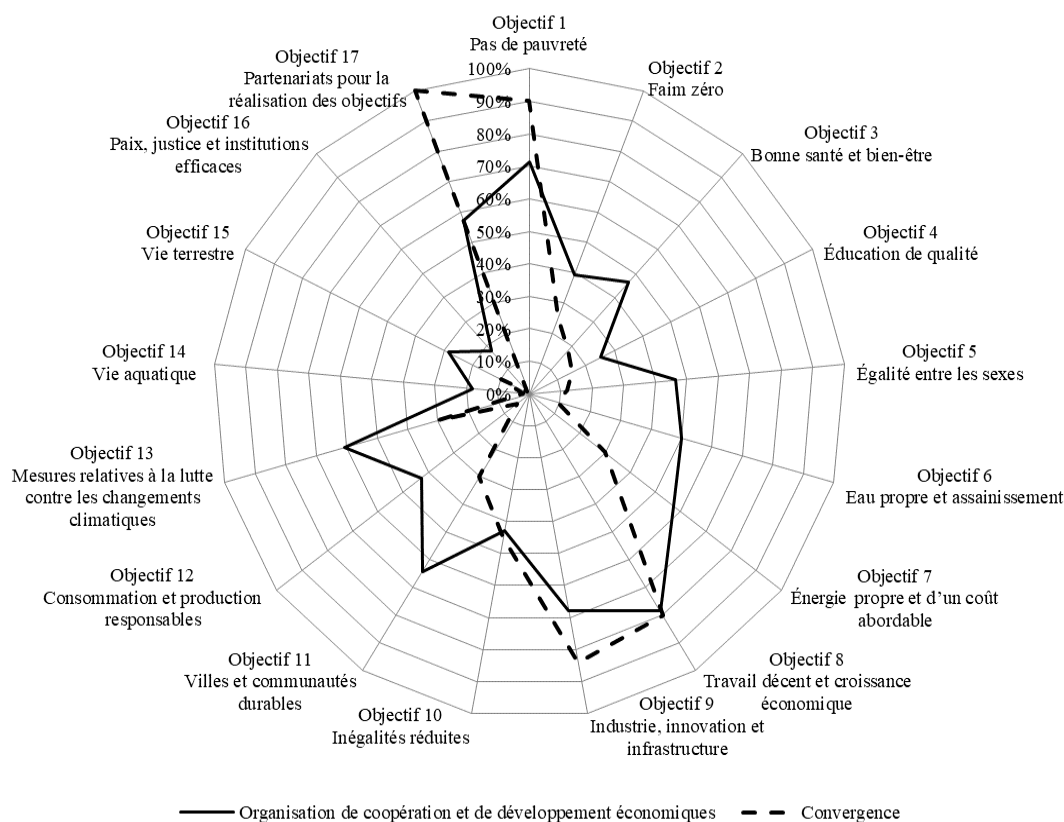
²⁶ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019.

²⁷ Tyson, 2018.

²⁸ Convergence, 2018.

²⁹ OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019.

Figure 5
Contribution attendue du financement mixte aux objectifs de développement durable



Source : CNUCED, d'après des données issues de OCDE et Fonds d'équipement des Nations Unies, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*, et de Convergence, 2018, *The State of Blended Finance 2018*.

IV. Les dons privés : une goutte d'eau dans l'océan ?

28. La philanthropie suscite une attention croissante. Le volume des dons privés est passé de 1,9 % de l'APD en 2009 à 3,7 % en 2017. Selon les données de l'OCDE³⁰, les fondations privées ont financé le développement à hauteur de 13,9 milliards de dollars entre 2015 et 2017 (voir la figure 6).

29. Dans certains secteurs, le poids relatif des dons philanthropiques en fait une source de financement cruciale. Ces ressources privées semblent cibler davantage les problèmes sociaux que les autres flux privés en provenance de l'étranger, les activités philanthropiques menées en faveur des objectifs de développement durable étant essentiellement axées sur la santé et l'éducation en général (62 % du total), suivies de l'agriculture, la sylviculture et la pêche (9 %), puis du secteur public et de la société civile (8 %). La principale région bénéficiaire des activités philanthropiques est l'Afrique (28 % du total), suivie de l'Asie (17 %), de l'Amérique latine (8 %) et de l'Europe (2 %)³¹.

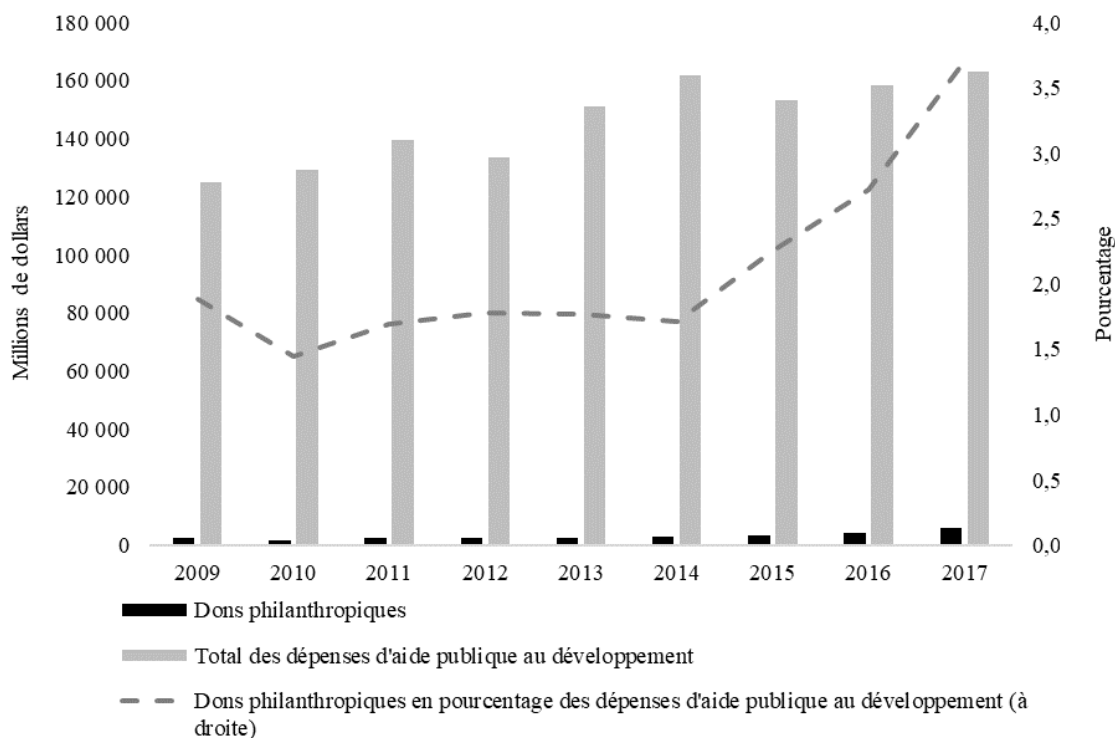
30. La figure 7 montre que les pays à revenu intermédiaire inférieur et les pays les moins avancés ont été les principaux bénéficiaires des apports philanthropiques. En moyenne, entre 2009 et 2017, 47 % de ces flux sont allés aux pays à revenu intermédiaire inférieur et 37 % aux pays les moins avancés. Les pays à revenu intermédiaire dans leur

³⁰ Statistiques de l'OCDE, disponibles à l'adresse suivante : <https://stats.oecd.org/> (date de consultation : 23 août 2019).

³¹ OCDE, 2019b, *La philanthropie privée pour le développement*, Éditions de l'OCDE, Paris.

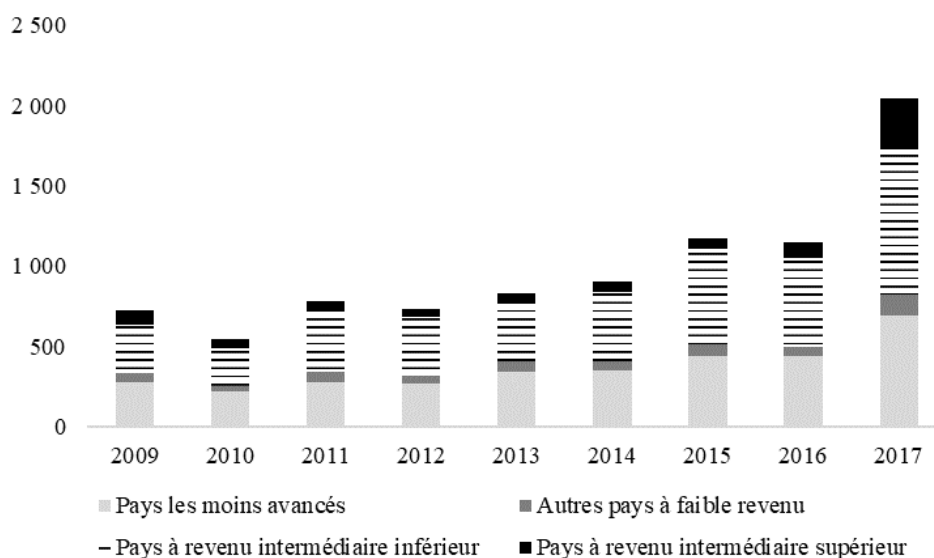
ensemble ont reçu 57 % environ des fonds, dont une grande partie a été redirigée vers les pays à revenu intermédiaire supérieur en 2017, tandis que la part des pays les moins avancés est tombée à 34 % du montant total.

Figure 6
Dons philanthropiques en pourcentage de l'aide publique au développement entre 2009 et 2017
 (En millions de dollars des États-Unis et en prix courants)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données en ligne de l'OCDE, Statistiques de l'OCDE, Philanthropie privée pour le développement (Système de notification des pays créanciers).

Figure 7
Dons philanthropiques par groupe de revenu entre 2009 et 2017
 (En millions de dollars des États-Unis)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données en ligne de l'OCDE, Statistiques de l'OCDE, Philanthropie privée pour le développement (Système de notification des pays créanciers).

31. Malgré son influence croissante, la philanthropie axée sur le financement du développement soulève un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la forte concentration des ressources dans les mains de quelques fondations et la transparence des données. Les données des fondations privées ne sont pas strictement comparables à celles des sources officielles, et les fondations ont des obligations de divulgation limitées.

V. Autres obstacles à la coopération internationale pour le développement

A. La coopération Sud-Sud et la coopération internationale au service du développement

32. La coopération Sud-Sud pour le développement connaît un regain d'intérêt, notamment car la coopération Nord-Sud s'essouffle. Les engagements pris au Nord avaient suscité des attentes au Sud, mais n'ont pas donné lieu à une mobilisation effective de ressources, par l'APD ou le financement mixte, en faveur de la mise en œuvre du Programme 2030. Les débats relatifs à la promotion de la coopération Sud-Sud remontent aux années 1940, lorsque les pays en développement, dont beaucoup commençaient à peine à s'affranchir de la domination coloniale, ont étudié la possibilité de faire du commerce Sud-Sud un moyen fiable de faciliter la transformation structurelle, dans un contexte où le commerce Nord-Sud subissait de lourds revers.

33. Dans le Plan d'action de Buenos Aires pour la promotion et la mise en œuvre de la coopération technique entre pays en développement, adopté en 1978, la coopération Sud-Sud était envisagée essentiellement sous la forme de programmes d'assistance technique, l'objectif étant de tirer des avantages mutuels de la mise en commun des données d'expérience et des connaissances, plutôt que sous l'angle d'une coordination plus large du financement du développement entre pays du Sud.

34. Depuis, une coopération Sud-Sud plus profonde s'est nouée pour renforcer les capacités productives et les chaînes de valeur régionales, promouvoir les investissements stratégiques dans les infrastructures et la mise en place de stratégies d'industrialisation efficaces, mettre les nouvelles technologies numériques et l'innovation technologique au service du développement, et faire en sorte que les systèmes financier et commercial internationaux bénéficient aux pays du Sud³². Dans une enquête menée en 2017, le Département des affaires économiques et sociales a constaté que 74 % des pays en développement participaient, sous l'une ou l'autre forme, à des activités de coopération Sud-Sud au service du développement, confirmant que la tendance était à la hausse³³. Toutefois, dans la vaste majorité de ces pays, les dépenses engagées restent inférieures à 1 million de dollars, et seuls 16 % d'entre eux déclarent consacrer davantage de ressources à la coopération Sud-Sud. Aujourd'hui, l'initiative « Une Ceinture et une Route » de la Chine, qui regroupe plus de 100 pays en développement, est clairement le principal moteur de la coopération Sud-Sud, tandis que l'Inde, pour sa part, a approuvé l'octroi de près de 28 milliards de dollars de crédits à des conditions favorables, dont environ 10 milliards de dollars à quelque 40 partenaires africains, l'accent étant mis sur les partenariats avec les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

35. Comme souligné dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (voir le paragraphe 2 de la présente note), la coopération Sud-Sud demeure donc un complément plutôt qu'un substitut à la coopération Nord-Sud au service du développement et ne repose pas sur l'octroi de ressources financières à des conditions favorables. Cette approche a été confirmée à la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, tenue à Buenos Aires en mars 2019. Le rôle que jouera la coopération Sud-Sud

³² CNUCED, 2018, *Forging a Path beyond Borders: The Global South* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.D.2, Genève).

³³ Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2019, *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publication Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.7, New York), p. 86.

dans la coopération internationale pour le développement dépend dans une large mesure de la disposition des pays du Nord à accroître le financement du développement.

B. L'atténuation des vulnérabilités environnementales

36. Le Programme fait aussi du renforcement de la coopération internationale pour le développement dans les domaines liés à la protection de l'environnement, y compris l'atténuation des changements climatiques, un objectif central. Si les problèmes posés par la crise environnementale croissante sont de nature très diverse, les catastrophes naturelles ont frappé les pays en développement de plus en plus fréquemment ces dernières années ; ainsi, la région des Caraïbes a été dévastée par plusieurs ouragans et, plus récemment, les cyclones *Idai* et *Kenneth* ont totalement ravagé le Mozambique et deux pays voisins, le Malawi et le Zimbabwe.

37. De telles catastrophes naturelles appellent une réponse préventive et appropriée via la coopération internationale pour le développement, en particulier lorsqu'elles ne sont plus des événements exceptionnels, mais un obstacle récurrent au développement durable. Il s'agit notamment de lutter contre les effets secondaires et tertiaires des chocs écologiques sur la viabilité de l'endettement dans les pays en développement. Comme la CNUCED l'a indiqué dans une étude menée en 2010, 21 catastrophes naturelles majeures ont frappé des pays en développement à faible revenu entre 1980 et 2008. Pareils chocs de grande ampleur peuvent accroître le ratio dette/PIB des pays touchés de 24 points de pourcentage en moyenne au cours des trois années suivant les événements³⁴. Si la catastrophe n'est pas suivie d'une augmentation rapide de l'aide étrangère, ce chiffre peut atteindre 43 points de pourcentage. Les pays en développement à faible revenu et même ceux à revenu intermédiaire, lorsqu'ils sont frappés par des catastrophes naturelles, se retrouvent encore et toujours enfermés dans le piège de la dette à long terme. Le fait de recourir à l'endettement public et aux emprunts extérieurs pour amortir les répercussions d'une catastrophe naturelle alourdit le service de la dette et limite la capacité du pays touché d'investir dans l'atténuation à long terme des changements climatiques. Chaque nouvelle catastrophe accentue les vulnérabilités financières et affaiblit les capacités nationales d'intervention.

38. Actuellement, l'assistance apportée par la communauté internationale consiste en un mélange d'aides à court terme, de mesures d'assainissement des finances publiques à plus long terme, auxquelles sont assorties des conditions, et de dispositifs préventifs d'auto-assurance contre les risques de catastrophe. L'une des priorités de la coopération internationale pour le développement pourrait toutefois être de repenser ces dispositifs et de fournir à la place un financement d'urgence à la fois prévisible et stable, sans conditionnalités par politique imposée ni critères d'admissibilité de nature trop restrictive, comme l'a fait le Fonds vert pour le climat.

VI. Conclusions

39. L'analyse de l'APD et des financements mixtes en provenance de diverses sources suscite des inquiétudes. Ces préoccupations sont dues en partie au manque de transparence et d'information sur les flux, sur leurs montants et sur les parties concernées, à l'absence de renseignements sur la part des apports consentis à des conditions favorables et celle des ressources octroyées aux conditions du marché, à l'adéquation entre les apports et les besoins et stratégies de développement, aux effets sur l'endettement des pays en développement, et à la pérennité de la contribution de ces flux au développement. Dans la mesure où les données le permettent, il n'est pas exagéré de dire que l'APD ne tient pas ses promesses, que l'investissement privé est peu fiable et en baisse, et que la mobilisation des financements mixtes est largement en deçà des espérances.

40. La volonté actuelle d'accroître le volume des financements mixtes semble avoir dominé le discours comme l'action. Le mouvement amorcé sous-tend que l'augmentation annuelle des montants est non seulement souhaitable, mais aussi nécessaire. L'urgence

³⁴ CNUCED, 2010, Haiti's recovery should start with cancelling its debt, note de synthèse n° 11.

évidente à combler le déficit de financement du développement doit être tempérée par un examen attentif des besoins des différents pays, compte tenu de leurs stratégies de développement. Idéalement, il faudrait adopter une approche globale, selon laquelle les besoins de développement de chaque pays seraient évalués à l'aune de toutes les possibilités de financement du développement, tandis que l'utilisation des dons, des prêts assortis de conditions favorables, des prêts octroyés aux conditions du marché, des investissements privés, des investissements publics et de la dette serait évaluée de manière à maximiser la contribution de ces instruments à la réalisation des objectifs de développement durable. Des projets d'infrastructure multiples et divers, qu'il est impératif d'entreprendre, pourraient ne pas être rentables. Des aides pourraient par exemple être nécessaires pour instaurer un climat plus favorable à l'investissement dans les pays les moins avancés, soutenir les programmes que mènent les pays pour réformer leurs politiques, et développer les marchés locaux de capitaux. Le financement mixte peut à l'évidence jouer un rôle en ce sens, mais pour l'heure, il ne semble pas tenir ses promesses.

41. Le fait que le financement mixte ne soit pas régi par un cadre officiel et commun soulève des difficultés sur les plans de la collecte, de l'analyse et de la comparabilité des données. Il n'est donc pas aisé d'obtenir une réponse claire aux questions suivantes :

- a) Quel est le volume des financements privés mobilisés ?
- b) Quelle est le montant de l'aide publique au développement débloqué pour attirer les investisseurs privés (les apports initiaux) et à quel prix (les subventions) ?
- c) Quel effet l'investissement a-t-il sur le développement (les résultats) ? Il est impératif de mieux cerner l'incidence des financements mixtes sur la pauvreté et sur le développement pour garantir l'élaboration de politiques efficaces et l'allocation judicieuse de l'APD.

42. Il faut trouver des moyens novateurs d'accroître le financement mixte. À ce jour, les ratios de levier obtenus et le recours à des instruments de partage ou de transfert des risques donnent à penser que ce type de financement est peu innovant. En effet, d'après les données disponibles, les innovations à proprement parler sont rares. Les instruments employés (capitaux d'emprunt, garanties, participation directe, fonds, assurance et dispositifs de gestion du risque) font partie depuis longtemps de la boîte à outils du financement du développement et semblent être utilisés sans tenir véritablement compte du niveau de revenu du pays bénéficiaire.

43. Il faut protéger l'APD existante et mettre en place des mécanismes pour faire en sorte que les risques et les arbitrages qu'impliquent l'investissement de l'APD dans le financement mixte ne pèsent pas sur les bénéficiaires visés. C'est d'autant plus important que la pression exercée en faveur de ce type de financement pourrait aboutir à l'utilisation d'une plus grande partie de l'aide sous cette forme. En outre, l'aide et le financement mixte doivent être gérés par les pays en développement dans le contexte plus large du financement du développement et de la gestion des ressources intérieures. Même une augmentation effective de l'aide et du volume des financements mixtes consacrés au développement durable pourrait ne pas donner les résultats attendus si les pays en développement continuent de faire face à des défaillances systémiques de l'économie mondiale, qui compromettent la viabilité de leur dette extérieure et les contraignent à revoir l'affectation de leurs ressources pour accroître leurs réserves en vue de se prémunir contre l'instabilité des flux de capitaux étrangers et l'effondrement des cours des produits de base.

44. Certes, les tendances actuelles du financement mixte favorisent les pays en développement à revenu intermédiaire supérieur, mais les apports sont modiques et ne suffiront pas à régler les problèmes que soulèvent les restrictions d'accès de ces pays au financement à des conditions favorables, compte tenu des critères d'admissibilité, comme indiqué expressément dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (voir le paragraphe 2 ci-dessus). Par conséquent, dans les futurs débats consacrés à la coopération internationale pour le développement, il faudra aussi tenir compte plus explicitement des problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement à revenu intermédiaire.

45. Il faudra porter une attention plus grande encore aux problèmes auxquels se heurtent les pays à faible revenu et les pays les moins avancés, étant donné que les flux financiers

privés, mobilisés notamment grâce à l'APD dans le cadre de financements mixtes, sont dirigés en priorité vers des pays en développement plus avancés, où la productivité est plus élevée et le risque couru par les investisseurs privés est moindre.

46. Il importe également d'instaurer une coopération internationale pour le développement à la fois plus efficace, pérenne et non conditionnelle pour atténuer les effets des changements climatiques sur les pays en développement, qui sont démesurément touchés par les catastrophes naturelles, et pour promouvoir la protection de l'environnement de manière plus générale.
