ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Guillaumont Jeanneney, Sylviane; Severino, Jean-Michel

Working Paper

Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ?

FERDI Document de travail, No. P317

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Guillaumont Jeanneney, Sylviane; Severino, Jean-Michel (2023) : Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ?, FERDI Document de travail, No. P317, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/269597

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FERDI
FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Document de travail 317 mars 2023 Politiques de développement

Travaux de la Chaire Architecture internationale du financement du développement

Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ?

Jean-Michel Severino & Sylviane Guillaumont Jeanneney

Jean-Michel Severino, Senior Fellow à la Ferdi et membre de l'académie des technologies.

Sylviane Guillaumont Jeanneney, Conseiller spécial à la Ferdi.

Résumé

Les flux financiers publics à destination des pays en développement répondent à une multitude de finalités, dont le nombre croissant a entraîné avec le temps, un paysage institutionnel du financement international peu cohérent. Le morcellement institutionnel a de profondes conséquences sur l'efficacité des politiques. Partant de l'acquis de l'aide publique au développement, notre réflexion s'attache à clarifier les finalités de l'action collective planétaire, en distinguant trois grands objectifs : assurer la convergence des revenus entre les pays en développement et les pays industrialisés ; assurer un socle de solidarité mondial ; lutter contre les maux publics globaux.

Cette cartographie nous permet de présenter une première esquisse de ce que pourrait être un recensement des flux financiers internationaux selon une nouvelle nomenclature qui serait collectivement acceptée par les bailleurs et les destinataires des flux. Mais comme il existe des chevauchements entre les objectifs, il n'est pas possible de rigoureusement séparer les objectifs de croissance, de redistribution et de gestion des biens publics mondiaux. Nous proposons des procédures un peu plus complexes mais néanmoins gérables de suivi des flux internationaux.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME «INVESTISSEMENTS D'AVENIR» PORTANT LA RÉFÉRENCE «ANR-10-LABX-14-01»

.../...

La cartographie précise des flux financiers pourrait éviter deux principaux écueils du système actuel, une vision excessivement compassionnelle des besoins des pays à faible revenu aux dépens de l'exigence de rattrapage de leurs économies, et face à l'urgence climatique une priorité donnée aux projets d'atténuation du réchauffement climatique aux dépens de ceux spécifiquement destinés l'adaptation des pays à faible revenu, ou plus généralement à leur développement.

Abstract

Public financial flows to developing countries serve a multitude of purposes, the growing number of which has led over time to an incoherent institutional landscape of international financing. Institutional fragmentation has profound consequences for the effectiveness of policies. Starting from the achievements of official development assistance, our reflection seeks to clarify the aims of planetary collective action, by distinguishing three main objectives: ensuring the convergence of income between developing countries and industrialized countries; ensuring a foundation of global solidarity; fight against global public evils.

This mapping allows us to present a first sketch of what could be an inventory of international financial flows according to a new nomenclature that would be collectively accepted by donors and recipients of flows. But since there are overlaps between the objectives, it is not possible to rigorously separate the objectives of growth, redistribution and the management of global public goods. We offer slightly more complex but still manageable procedures for tracking international flows.

Accurate mapping of financial flows could avoid two main pitfalls of the current system, an excessively compassionate vision of the needs of low-income countries at the expense of the requirement to catch up on their economies, and in the face of the climate emergency, priority given to climate change mitigation projects at the expense of those specifically aimed at adaptation in low-income countries or more generally to their development.

Introduction

« Ce n'est que par la libre fédération des nations autonomes, répudiant les entreprises de force et se soumettant à des règles de droit, que peut être réalisée l'unité humaine » disait Jean Jaurès dans l'Armée Nouvelle (1910).

La société mondiale contemporaine demeure confrontée à cette exigence : si le rêve d'un gouvernement mondial apparait chimérique, l'organisation collective des nations, fédérées autour de fins communes, est indispensable pour notre survie collective. De plus en plus peuplée, notre planète fait face à la multiplication des défis communs, économiques, écologiques et sécuritaires. Les coups récents portés à la mondialisation n'éliminent aucun d'entre eux. La paix elle-même suppose que soit réalisée cette unité humaine à laquelle aspirait Jaurès.

Mais ces causes communes qui fondent notre unité sont à la fois nombreuses, évolutives et… demandent du financement. Or, en ce début de la troisième décennie du siècle, le paysage institutionnel de leur financement international apparait morcelé et incohérent. Les gouvernements comme les organisations philanthropiques ont utilisé les principes de l'aide publique au développement, historiquement la première des constructions de politique publique internationale, selon des logiques qui ne lui étaient pas totalement assimilables, pour embrasser un nombre croissant de sujets aux logiques divergentes. Il en est résulté un émiettement de l'action collective et une sorte de perte de sens. En témoignent les difficultés de méthode comme de principe, à simplement recenser ces flux financiers, base indispensable pour toute réflexion de politique publique et encore plus d'évaluation.

Le morcellement institutionnel auquel nous avons assisté a pour sa part de profondes conséquences sur l'efficacité des politiques : contradictions opérationnelles et surcoûts, concurrence délétère entre institutions créant une atmosphère de suspicion et de faible crédibilité… Ces phénomènes sont le produit de la multiplication désordonnée des initiatives, répondant parfois à des urgences opérationnelles, parfois à des compromis politiques locaux ou à des initiatives d'ego. L'absence de vision d'ensemble entraine une action publique désordonnée.

Pourtant, ce n'est pas le rêve d'une puissance fédératrice, qui peut donner sens à l'action collective. Le monde bi ou uni polaire de la scène internationale de l'après seconde guerre mondiale a fait place à un monde considérablement plus éclaté. Les deux puissances qui le dominent (Etats-Unis et Chine) ne peuvent avoir le même pouvoir de restructuration que le couple américain et soviétique. Pendant plus de quatre décennies, ce dernier a fait que la force était la justice.

Pascal, dans ses Pensées, avait posé la question de cette force et de la justice : « il faut mettre ensemble la justice et la force », disait-il, « et pour cela faire que le juste soit fort ou ce qui est fort soit juste »[1]. Du principe de la guerre froide selon lequel ce qui était fort était juste, nous sommes passés à l'accusation désormais récurrente des pays pauvres vis-à-vis des pays riches : « ce qui est fort n'est pas juste ». La Chine, comme du reste l'Inde, le Brésil, et d'autres pays émergents, reprenant cette accusation tiers-mondiste, occupent désormais une place ambigüe dans cette prise à partie politique.

Il est évident que la force des pays riches se désagrégeant progressivement dans ce monde multipolaire, il faudrait que le juste devienne fort, ce qui est douteux à un terme proche. Il reste

[1] Blaise Pascal *Pensées,* fragment 94, édition Michel Le Guern, Gallimard, La Pléiade Tome II, p. 571.

donc à la justice la seule option de faire reposer sa construction, non plus sur une force qu'aucune puissance ne peut désormais totalement garantir, mais sur l'intérêt commun, qui doit guider, dans un monde que l'on voudrait rationnel, l'action de tous. L'intérêt commun n'est pas l'intérêt général (celui du plus grand nombre) : il n'est pas aussi vaste et universel dans ses ambitions. Il implique que les sacrifices ou les contributions s'accompagnent de retours ou contreparties dans le domaine où se tient le débat ou dans d'autres.

C'est là que se situe le considérable potentiel des biens publics mondiaux qui recouvrent les intérêts communs planétaires. Il implique d'identifier ces intérêts à agir ensemble et de légitimer les sacrifices et les contributions par rapport à un gain global théoriquement mesurable. Mais, par ce que la gestion de ces intérêts communs ne repose ni sur une force d'imposition quelconque, ni sur des processus d'évaluation par nature compliqués, leur émergence est longue et chaotique. Il est donc temps de faire franchir à la réflexion collective une nouvelle étape et, construisant sur les observations entamées au tournant du siècle sur l'aide au développement comme sur l'expérience de maintenant vingt années de négociations internationales relatives au système monétaire international, au climat, à la biodiversité, à la santé, comme au commerce ou à la dette, de tracer une vision claire des buts que poursuit notre communauté internationale, par ailleurs si divisée.

Partant de l'acquis de l'aide publique au développement, notre réflexion s'attachera à clarifier les finalités de l'action collective planétaire, en en présentant une cartographie. Notre premier et principal message est que notre communauté mondiale est confrontée à un triple objectif qui doit permettre d'encapsuler et de mesurer les flux financiers publics internationaux : assurer la convergence des revenus entre les pays en développement et les pays industrialisés ; assurer un socle de solidarité mondial ; lutter contre les maux publics globaux. Ceci nous conduira à présenter une première esquisse de ce que pourrait être un recensement des flux financiers internationaux selon une nouvelle nomenclature qui serait collectivement acceptée par les bailleurs et les destinataires des flux. Les *Objectifs de Développement durable* (ODD) peuvent être affectés à ces trois catégories, qu'ils retracent imparfaitement mais qu'ils nourrissent de mesures d'impacts au moins partielles.

Mais nous constaterons ensuite qu'il existe d'une part des chevauchements entre les objectifs et d'autre part des préférences des bailleurs, comme des bénéficiaires, pour certains d'entre eux, de telle sorte que la répartition des flux n'est pas sans ambiguïtés. Notre second message est donc qu'il n'est en fait pas possible de rigoureusement distinguer les objectifs de croissance, de redistribution et de gestion des biens publics mondiaux. Cette constatation s'impose à tout recensement des flux financiers comme à toute réflexion sur l'architecture institutionnelle internationale. Ceci nous contraindra à infléchir notre proposition et à présenter des procédures un peu plus complexes mais néanmoins gérables d'identification et de suivi des flux internationaux. Ce suivi permettra d'éclairer les arbitrages entre les différentes finalités dont dépend la légitimité de la politique mondiale.

Face au recensement des travaux collectifs de notre communauté internationale, notre troisième message sera que les moyens mobilisables sont à la portée de la richesse des pays contributeurs, qui doit être augmentée de celle de certains pays émergents comme la Chine.

1. Dépasser l'aide sans l'oublier : la construction historique d'une politique mondiale non encore cartographiée et normalisée

Nous comprendrons ici l'aide publique au développement (APD) comme le fait que des États, sur les ressources de leurs contribuables, puissent et doivent aider financièrement d'autres États indépendants moins développés. Cette politique apparaît véritablement après la seconde guerre mondiale. Elle s'est développée avec le grand mouvement de décolonisation des pays africains dans les années cinquante et soixante. Elle n'a cessé d'évoluer, tant dans ses motivations que dans son ampleur et ses modalités.

Le fondement éthique de l'aide est apparu dominant au départ, bien que les intérêts de bailleurs et les considérations géopolitiques n'aient jamais cessé d'exister. À l'aube de la Cinquième République, le général de Gaulle lors de sa *Conférence de presse du 23 avril 1960* exprimait ainsi sa conception de l'aide au développement : « À mon avis, fondamentalement et par-dessus toutes les théories, toutes les doctrines et tous les régimes, la grande affaire mondiale est de tirer de la misère et d'orienter sur le développement les deux milliards d'hommes dépourvus. Nous sommes quelques pays avec des moyens, en réalité des moyens suffisants, pour qu'il ne nous manque rien…Nous sommes des riches, des comblés, par rapport aux autres hommes qui sont plus ou moins misérables ». Mais tout en affirmant l'urgence et le fondement éthique d'une redistribution internationale des richesses, il n'en ignorait pas les enjeux géopolitiques : il ajoutait qu'il ne saurait avoir de paix mondiale sans développement ; en pleine guerre froide, l'aide au développement (comme action désintéressée) lui paraissait un facteur de rapprochement entre les grandes puissances[2]. D'un autre côté, lorsqu'il définit la politique future de la France vis-à-vis d'une Algérie indépendante dans sa *conférence de presse à l'Élysée du 11 avril 1961*, il soulignait que la solidarité n'est pas incompatible avec la défense des intérêts nationaux : « Cette aide et ce concours pourquoi les donnerions-nous si cela n'en vaut pas la peine, s'il n'y a pas de coopération, si ce que nous apportons ne comporte aucune contrepartie. » Pour le Général, celle-ci devait être le respect de la France et le soutien à son action diplomatique et à ses intérêts. « C'est un bon placement au total » conclut-il »[3] . L'idée que l'aide doit s'accompagner d'une réciprocité entre partenaires est donc ancienne.

Les motivations géopolitiques et d'intérêt ont toujours existé. Pendant la guerre froide, l'aide visait, au moins en partie, dans le camp occidental, à éviter que des pays en développement ne rejoignissent le camp communiste. Cette motivation a disparu avec la chute du mur de Berlin. Il en est d'ailleurs résulté une diminution, temporaire, des volumes financiers. La seule motivation éthique de l'aide était insuffisante face à la disparition des enjeux géopolitiques. Elle a en outre conduit les donateurs à se préoccuper plus des crises humanitaires de court terme que du développement à long terme. Une part croissante de l'aide est allée aux secteurs sociaux tandis que les secteurs productifs, notamment l'agriculture, étaient délaissés. Simultanément l'aide privée philanthropique a considérablement augmenté.

Un tournant s'est opéré avec les attentats du 11 septembre 2001 à New-York. Le monde prend conscience de l'interdépendance entre pays développés et en développement. Cette conscience se renforce à la suite d'une série d'évènements : multiplication des conflits locaux, apparition de pandémies dans les pays en développement à fort risque de transmission internationale, premiers

[2] Charles de Gaulle *Discours et messages,* Plon, Paris, Tome 3, p.194-195.
[3] *Idem,* Tome 3, p.292.

effets du réchauffement climatique et des pertes de biodiversité, inquiétude pour la sécurité alimentaire et la stabilité financière mondiale après la crise américaine des *subprimes*… Lors de l'adoption des *Objectifs de développement durable* en 2015 il est clairement apparu que si le principe de solidarité face à l'intensité des chocs subis par les pays en développement restait important dans la motivation de l'aide, il s'agissait aussi de promouvoir des *valeurs* considérées comme universelles, au-moins dans le monde occidental, telles que les droits humains, la liberté et l'égalité des personnes ainsi que le respect de l'environnement naturel. Les considérations idéologiques et culturelles (droits des hommes et des femmes, libertés…) par ailleurs contestées par une partie des pays en développement ou émergents, s'associent à une nouvelle catégorie de préoccupations d'intérêt commun, cataloguées dans leur grande variété comme « biens publics mondiaux »[4].

Les considérations géopolitiques n'en restent pas moins importantes : l'aide est encore conçue comme un instrument de projection de puissance pour les pays contributeurs (par exemple, pour le Ministère des affaires étrangères français, l'Agence française de développement est une « banque d'influence »). L'histoire de l'aide au développement des trente dernières années ne peut s'écrire sans y inclure les allocations massives consenties à l'Irak, l'Afghanistan, ou les Balkans, dans le cadre de reconstruction ou de post-conflit à caractère massivement politique. L'aide est devenue aussi un instrument de gestion des sujets de voisinage entre pays industrialisés et pays en développement, comme pour la migration entre l'Europe et l'Afrique, et de gestion de la conflictualité locale, par exemple au Sahel. Elle connait sans doute un renouvellement de ce fondement géopolitique avec la compétition régénérée récemment entre régimes chinois, russe et occidentaux, notamment en Afrique.

La littérature académique abonde de travaux qui cherchent à démêler dans les objectifs de l'aide ce qui reflète les considérations géopolitiques des bailleurs et l'intérêt des pays aidés[5]. À cette fin, ces travaux estiment généralement une relation économétrique entre la part de l'aide allant à chaque pays et les caractéristiques de ce pays, censées représenter d'un côté l'intérêt du donneur et de l'autre l'intérêt du receveur.[6] Ces travaux révèlent qu'en fait il est difficile et sans doute artificiel d'opposer les intérêts des donneurs et les besoins des receveurs comme si finalement les uns et les autres étaient par nature antagoniques.

Désormais l'aide au développement s'insère dans un ensemble plus vaste formé par tous les flux financiers publics à destination des pays en développement. Les flux publics d'aide au développement dépassent le montant de l'APD telle que définie statistiquement par le Comité

[4] Cf. page 7 ci-dessous.

[5] Par exemple, J.C Berthélemy et A. Tichit « Bilateral donor'said allocation decision—a three-dimensional panel analysis », *International Review of Economics and Finance*, vol.13, Issue 3, 2004, p.253-274.

[6] Cf : P. Guillaumont « L'économie politique de l'allocation de l'aide : du positif au normatif ou comment le positif et le normatif s'entremêlent », Ferdi, *note brève,* n°192, juillet 2018. « Les principales variables supposées expliquer l'allocation géographique de l'aide sont arbitrairement opposées par les auteurs comme représentant les unes l'égoïsme et les autres l'altruisme des donneurs. Par exemple, la taille de la population, facteur négatif très significatif de l'aide reçue en proportion de la population ou du produit, révèle une préférence des bailleurs de fonds pour les petits pays. Est-ce dans l'intérêt des donneurs, puisqu'ils sont supposés pouvoir acheter ainsi plus de voix aux Nations unies ou en tout cas exercer plus d'influence sur les pays aidés s'ils sont plus petits ? Ou bien la préférence pour les petits pays traduit-elle un besoin plus fort d'appui extérieur des petits pays en raison du handicap économique qui résulte de leur petite taille démographique, en particulier de la vulnérabilité qui lui est liée ? Un autre exemple est l'impact des liens historiques et culturels qui influencent évidemment l'allocation géographique : traduisent-ils la volonté de poursuivre une influence néo coloniale ou sont-ils l'expression d'une responsabilité particulière, voire encore résultent-ils du fait qu'une meilleure connaissance des pays est un facteur d'efficacité ? ».

d'aide au développement (CAD) de l'OCDE[7]. En effet de nombreux États et organismes publics qui financent des pays en développement n'ont pas rejoint le CAD[8] ; ils se sont multipliés au cours du temps ; certains prêts publics, bien qu'accordés à des conditions financières inférieures au taux auquel le pays en développement pourrait emprunter sur les marchés, ne répondent pas aux critères d'élément-don du CAD. L'aide publique au développement ne constitue désormais qu'une petite partie (décroissante) des flux financiers publics à destination des pays en développement. Quant à l'aide au développement d'origine privée, elle est pour une part soutenue par des avantages fiscaux, c'est-à-dire par les politiques publiques.

Les finalités propres de l'APD ne peuvent être comprises sans considérer l'ensemble du financement international du développement puisqu'elle n'en est plus qu'une partie. « Son caractère de politique publique mondiale spécifique se trouve, d'une certaine façon, dissout à l'intérieur de questions plus vastes comme celles du climat, des transitions, des inégalités, de la lutte contre les pandémies ou de la protection de la biodiversité. »[9] C'est aujourd'hui à l'échelle de la politique internationale de financement des interdépendances entre pays riches et pauvres qu'il faut construire une action collective évaluable et efficace.

Cette nouvelle lecture est d'autant plus nécessaire que, soixante ans après les indépendances, et près de quatre-vingt ans après la naissance de la politique d'aide au développement, celle-ci fait l'objet de vives contestations. Elles proviennent en premier lieu des pays en développement, qui pourtant la dénoncent comme insuffisante. Sa dénomination est critiquée comme coloniale. Est aussi pris à partie le fondement unilatéral des décisions des bailleurs : ceux-ci ne prendraient pas suffisamment en compte les particularités de chaque pays bénéficiaire et leur imposeraient des politiques contraires à leurs propres choix. Mais les pays industrialisés sont également insatisfaits. Ils contestent le financement de l'APD par eux seuls, souhaitant faire basculer certains pays, et en premier lieu la Chine, parmi les contributeurs et non plus les bénéficiaires. Comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ne regroupe plus qu'une partie des contributeurs, son système de comptabilisation de l'APD est remis en cause par une partie des bailleurs publics et des bailleurs privés, tout en étant utilisée largement, par exemple par les Nations unies. Enfin les doutes s'affirment quant à l'efficacité même de l'aide malgré les conclusions plutôt rassurantes de la littérature académique. La qualité de la gouvernance des pays en développement, particulièrement les plus pauvres, est souvent dénoncée. La question de la corruption mine le débat sur l'aide, y compris dans les pays émergents. Enfin, la conditionnalité démocratique est jugée insuffisante par certains, qui souhaitent aussi davantage lier l'aide à des contreparties, notamment dans le domaine des migrations.

Ceci pourrait conduire en pratique à renoncer au nom « d'aide au développement », être l'occasion de changer complètement de vocabulaire et d'élaborer une vision plus globale des motivations des flux internationaux, reposant sur un intérêt précis collectif et renvoyant à des obligations réciproques entre bénéficiaires et contributeurs.

---

[7] L'APD selon le CAD doit émaner d'organismes publics, être destinés à des pays en développement selon une liste établie par le CAD, avoir pour but l'amélioration de leur niveau de vie et comporter un élément de concessionnalité précisément défini.

[8] Notamment la Chine qui selon la Banque mondiale sur l'ensemble de la période 2000-2019 a été le deuxième contributeur avec 243,17 milliards de dollars constants 2019, après le groupe de la Banque mondiale (357, 4 milliards). Les États de la péninsule arabique sont aussi en bonne position. Cf. World Bank Group. Development Finance *A changing landscape: Trends in official financial flows and the aid architecture*, November 2021, p.7.

[9] T. Mélonio, J-D Naudet et R. Rioux « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », AFD *Policy Paper*, octobre 2022, n° 11, p. 21.

Reconnaissons cependant que l'APD, au fil des années, malgré ses défauts et ses résurgences « néocoloniales », les critiques de multiples origines dont elle est l'objet, a su acquérir le statut d'une véritable politique mondiale : normalisation de son mode de financement, de sa mesure, de ses objectifs ; gestion coopérative parmi les financeurs dans un cercle assurant une gouvernance formelle ; processus de dialogue ouvert avec les bénéficiaires et les partenaires non-membres de la gouvernance formelle. Les méthodes relatives aux engagements et décaissements et les leçons que l'APD a cumulées sur soixante-dix ans sont pertinentes par rapport aux nouveaux enjeux.

Mais les finalités des flux financiers publics internationaux telles qu'elles émergent dans la communauté internationale sont extrêmement diverses ; elles devraient être à l'origine d'une activité collective considérable durant les décennies à venir. Elles ne disposent pas du cadre de référence de l'APD, en ce qui concerne la gouvernance et la doctrine d'emploi des flux financiers qui leur sont dédiés, dont la gestion apparait chaotique. La question se pose donc de la possibilité d'une vision intégrée de l'ensemble des financements internationaux, construite sur les acquis de l'APD, mais englobant dans une cohérence nouvelle l'ensemble des activités qu'aspire désormais à conduire la communauté internationale du XXIe siècle.

2. Mieux que l'aide : vers une vision intégrée des besoins de transferts financiers internationaux au XXIe siècle

Même si des vents contraires soufflent sur la mondialisation et en ralentissent le rythme, celle-ci se poursuit encore et se poursuivra sans doute. Elle suppose, pour demeurer légitime, qu'il soit répondu à trois questions distinctes : i) Comment s'assurer que se réalise la convergence des revenus par tête entre pays que devrait permettre la mondialisation et comment pour cela lever les obstacles structurels qui jonchent son chemin ? ii) comment assurer la « dotation de survie » des perdants du système et leur garantir un minimum de chances de revenir dans le jeu compétitif mondial ? iii) Dans un monde de plus en plus interdépendant, l'idée qu'il existe des problèmes communs à l'humanité se fait de plus en plus prenante : comment préserver les biens publics mondiaux ?

Les deux premiers objectifs, favoriser le développement économique et redistribuer la richesse, reposent sur deux conceptions de la justice. La seconde est purement redistributive et vise à corriger une répartition trop inégale des revenus. La première est plus dynamique : elle veut compenser les handicaps de développement dans une vision évolutive du monde.[10]

Le troisième objectif, la préservation des biens publics (ou collectifs) mondiaux, correspond à un élargissement de la notion d'éthique, mise en valeur par les *Objectifs du développement durable* en 2015. Elle se justifie par le caractère non rival et non excluable d'un bien public, en ce sens qu'au niveau mondial chaque pays en bénéficie sans préjudice pour les autres et qu'aucun pays ne peut être banni de son usage. [11] La liste des « biens publics mondiaux » qu'il convient de financer tend constamment à s'élargir : elle recouvre à l'heure actuelle essentiellement le savoir et les innovations qui en découlent, le climat, la biodiversité et le cycle des ressources naturelles, la fin des pollutions internationales (plastiques…), l'éradication des maladies transmissibles, la stabilité

[10] Cf P. Jacquet et J-D Naudet « Les fondements de l'aide » in D. Cohen, S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet *La France et l'aide publique au développement,* Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Pari, 2006, p.47-96.
[11] Cependant l'avantage tiré d'un bien public mondial n'est pas égal sur tous les continents.

financière et la paix mondiales. De nombreux « biens publics » sont d'ores et déjà gérés par des dispositifs spécifiques, discrets, souvent très résilients, destinés à assurer la survie des marchés et la coopération entre leurs acteurs (pensons aux normes internationales, à la propriété industrielle ou au système métrique, au transport aérien au travers de l'OACI etc…).

En ce qui concerne le climat il est admis de distinguer *l'atténuation* du réchauffement climatique et *l'adaptation* des économies à ce réchauffement. Seule l'atténuation fait partie de la préservation d'un bien public mondial (le maintien des températures à un niveau favorable à la vie humaine) ; l'adaptation est la correction des externalités négatives due à la hausse des températures, autrement dit à l'insuffisance de la politique d'atténuation. C'est pourquoi dans les discussions internationales les deux sujets sont conjointement traités.

Comme la notion de « bien public mondial » recouvre un très grand nombre de sujets de nature diverse, il nous sera impossible de les évoquer tous. Cependant leurs immenses conséquences en termes de conflictualité et de perte de bien-être collectif, au cas où ils ne seraient pas traités, justifient de définir des mécanismes nécessaires au fonctionnement d'une société internationale perçue comme juste et donc pacifique. Au départ, pour construire une action collective efficace, il faut simplement commencer de définir et mesurer qui fait quoi et pourquoi.

Reprenons les trois piliers sur lesquels devrait se fonder une société internationale légitime, celui de la convergence des revenus par habitant, celui du partage des richesses et celui des biens publics mondiaux.

2.1 Pour la convergence des revenus par habitant : vers un « financement international du développement » (FID)

Les inégalités mondiales entre pays demeurent considérables. Le rapport du PIB par tête entre les dix pays les plus riches et les dix pays les plus pauvres, qui avait cru fortement entre 1970 et 1995, s'est ensuite stabilisé et à partir de 2005 a diminué, mais demeure en 2020 encore égal à 150[12].

Cette situation recouvre en fait deux grandes tendances : pour une partie significative de la population des pays à faible revenu, essentiellement asiatiques, les revenus et les conditions de vie se sont considérablement améliorés, permettant de réaliser une convergence réelle des produits par habitant avec les pays industrialisés. Cette évolution autorise à qualifier les cinquante dernières années de grande réussite du développement, avec un record de nombre de personnes sortant de la pauvreté absolue. Mais pour une autre partie de la planète, essentiellement localisée en Asie du Sud et du Centre et en Afrique sub-saharienne, si cette même période a vu une amélioration certaine des conditions de vie et une réduction notable de la proportion de la population connaissant la grande pauvreté, matérialisée par exemple par une importante augmentation de l'espérance de vie à la naissance, les écarts de revenu par tête avec les pays les plus riches se sont encore accrus.

Cette situation justifie la perpétuation du grand objectif historique de l'aide publique au développement : la convergence des revenus par tête entre pays. Son fondement est double. Il est en premier lieu éthique. Il s'agit de promouvoir une égalisation des chances face à des obstacles

[12] T. Mélonio, J-D Naudet et R. Rioux « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », AFD *Policy Paper*, octobre 2022, n° 11, p. 17.

structurels de croissance, le « Sud » n'étant que partiellement responsable de la non-convergence. L'égalisation des revenus par tête devrait être en effet la conséquence normale des écarts de productivité entre pays selon leur niveau de développement et, dans un marché théorique sans entrave, le résultat d'investissements privés internationaux massifs. Les défaillances de marché, les pièges à pauvreté dans lesquels sont enfermés certains pays en raison de leur vulnérabilité structurelle économique, sociale et environnementale, interdisent à cette vision théorique de se matérialiser. Ces pays sont déjà en grande partie regroupés par les Nations unies dans la catégorie des *Pays moins avancés* (PMA) qui sont identifiés par un faible revenu par tête (absence de convergence), par un niveau bas de capital humain et comme souffrant d'une forte vulnérabilité structurelle, en ce sens qu'ils subissent de manière récurrente des chocs externes, économiques tels que la fluctuation des prix des produits primaires, ou naturels et dus à leur situation géographique (sécheresse, inondations), qui sont autant de handicaps structurels à la croissance de leurs économies. Cette vulnérabilité (qu'elle soit climatique ou économique) concerne aussi un nombre significatif de pays à revenu intermédiaire ou dits « émergents », dont les dynamiques de croissance sont très cycliques, et, sur le long terme, risquent de ne pas converger vers les revenus des pays industrialisés. Cependant la capacité financière des pays à revenu intermédiaires pour lever les obstacles structurels à leur développement est bien supérieure à celle des pays à faible revenu.

En second lieu, la convergence des revenus relève d'un intérêt commun à l'ensemble des pays. Les grands écarts de revenu par tête font régner une situation d'instabilité politique internationale et représentent un risque de procès en légitimité de la société mondiale, d'autant plus que les pays d'Asie du Sud et d'Afrique constituent une masse démographique de plus en plus importante. Les retards à converger pèsent également sur les rythmes de croissance des pays les plus riches dont les exportations et les importations sont ralenties. À terme la convergence des revenus est le moyen de réduire les migrations d'origine économique. La problématique de la convergence des revenus peut donc également s'analyser dans le cadre des externalités du développement.

La recherche de la convergence des revenus est assurément la mission historique de la vieille « aide au développement ». Or, *de facto* elle tend à disparaître des objectifs formels des flux publics internationaux. Certes, dès la fin des années 1990, la communauté internationale a tenté de s'entendre sur des objectifs, à travers les *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD), qui furent suivis par les *Objectifs de développement durable* (ODD). Elle a bien identifié les objectifs de croissance et de réduction des inégalités de revenus entre pays. Néanmoins, la convergence des revenus n'a pas été reconnue comme une cible spécifique et fondamentale et n'a été associée à aucun objectif de résultat ou même de moyens. Elle est diluée dans la masse des cibles de nature hétéroclite que la communauté internationale s'est fixée à elle-même. Celle-ci devrait s'entendre sur un objectif de réduction des inégalités de revenus entre pays sur un horizon donné et évaluer les financements nécessaires.

Trois aménagements importants doivent être apportés à la continuité de cette mission historique. Le premier est lié à la l'orientation sectorielle des financements qui devraient se concentrer sur la formation de capital fixe durable. Celle-ci est actuellement très insuffisante en regard du « besoin de croissance » nécessaire à la convergence de moyen terme. L'appui à la convergence doit reposer précisément sur trois piliers :

- Une accélération de l'investissement public national destiné à promouvoir une compétitivité durable et verte dans un monde marqué par de profonds changements comme la digitalisation, l'électrification décarbonée, la robotisation…

- Dans la même perspective, une accélération de l'investissement privé national et international (IDE), dans les infrastructures comme dans les entreprises établies ou émergentes.
- La levée des obstacles qu'érige parfois la politique publique, notamment par des règlementations inadéquates ou des institutions manquantes, et de manière générale une amélioration de la gouvernance.

Des trois sujets, c'est clairement pour le second qu'il convient de fournir des efforts additionnels. Des stratégies innovantes s'ouvrent pour le rattrapage des pays à faible revenu, notamment africains, à condition que la communauté internationale investisse massivement, au bénéfice de leur marché intérieur, au travers de la promotion de petites et moyennes entreprises. Le soutien au secteur productif se heurte à un chainon manquant dans le financement de ces dernières, entre le micro-crédit, destiné à des ménages ou de toutes petites entreprises, et le financement des banques locales ou des organisations internationales qui ne gèrent que des financements de montant élevé, de rentabilité importante et aux risques limités.

Deuxièmement, l'accélération de la convergence suppose également la réorientation géographique des flux financiers d'origine publique. L'absence de culture du risque chez les Institutions financières de développement a conduit à une orientation géographique des flux financiers peu optimale au regard d'un objectif de convergence des revenus. Sur l'ensemble de la période 2000-2019, les pays à revenu intermédiaire ont bénéficié de près de la moitié des engagements au titre de l'APD et 85% des autres flux. Les pays à faible revenu n'ont bénéficié de l'APD qu'à hauteur de 30% des engagements, alors que l'APD constituent 94% des flux publics reçus.[13] Les Institutions financières de développement ont certes le mérite d'avoir démontré qu'il était rentable d'investir dans les pays émergents, mais aujourd'hui elles accélèrent le développement dans ces derniers, où le tissu entrepreneurial est déjà important, sans prendre le risque de faire émerger des entreprises dans les pays à faible revenu qui en sont le moins pourvus.

Un troisième aménagement concerne les acteurs de cette politique, financeurs et bénéficiaires. La redevabilité des premiers devrait être fondée sur leur PIB par habitant, de telle sorte que le ratio de leur financement pour le développement (FID) à leur PIB soit une fonction croissante de leur PIB par tête. Quant aux bénéficiaires, la logique est d'en sortir les pays parvenant à faire converger leur revenu par tête : c'est clairement le cas de la Chine, mais aussi d'un nombre significatif de pays à revenu intermédiaire, qui pourraient connaitre un régime de sortie progressive de toute contribution de ce type.[14]

[13] Cf. World Bank Group. Development Finance *A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture*, opus cite, p. V.

[14] Le problème de la « graduation » hors des catégories existantes est devenu important dans les discussions internationales, qu'il s'agisse des PMA ou des pays éligibles à l'APD, sinon certes du statut de la Chine beaucoup plus compliqué.

2.2. Pour un socle social minimum : vers un « financement international de solidarité » (FIS)

Nous devons évidemment espérer que tous les pays de notre planète soient engagés à brève échéance dans le processus de convergence dynamique qui est le creuset d'une justice sociale globale. Mais la réalité est que certains, pour une période plus ou moins longue, demeureront loin de la cible, compte tenu de leur vulnérabilité structurelle et en dépit de l'appui de la communauté internationale à leur développement. Ces pays doivent être soutenus dans une perspective de justice redistributive, sauf à accepter la persistance de situations de misère individuelle et collective, éthiquement inacceptables et politiquement dangereuses.

L'exigence d'une aide à finalité sociale et humanitaire a été reconnue, dans la version de 2000 des OMD. Ceux-ci fixent des objectifs précis de « bien-être » (éducation, santé…) à la collectivité mondiale, déterminant des seuils minimaux qui doivent être atteints indépendamment de la croissance économique des pays. Ils affirment que nul pays ne doit être empêché les atteindre pour une raison financière. Il en résulte, de fait, que chaque individu a droit à un minimum vital et qu'il appartient à la communauté internationale de compléter l'action des États qui n'ont pas la capacité de le garantir, ce qui implique des transferts à long terme. Désormais « l'aide » est appelée à financer non seulement les investissements à finalité sociale, mais leurs charges récurrentes. Les pays qui devraient être bénéficiaires de cette aide sociale sont majoritairement les pays à faible revenu.

Pour d'autres pays, des transferts financiers massifs sont nécessaires pour une période brève, lorsqu'ils connaissent une situation de fin de conflit justifiant une mobilisation pour leur reconstruction, et parfois même leur construction… Ces situations de post-conflit ont été rencontrées de manière récurrente au cours des décennies passées : la fin de la guerre dans la péninsule indochinoise, Timor-Est, l'Afghanistan, le Pakistan… Nous en connaitrons une nouvelle, massive, avec l'Ukraine. L'intervention internationale présente des différences majeures avec la catégorie précédente : l'objectif est limité dans le temps à l'atteinte d'un certain niveau de (re)constitution du capital physique, social et institutionnel du pays ; la répartition du fardeau entre bailleurs ne saurait reposer sur le seul critère de revenu par habitant, devant inclure notamment la dimension de voisinage ; même si les dons peuvent être préférables dans certaines situations, l'emploi du prêt massif est légitime si la capacité de rebond du pays est élevée. Enfin, les bénéficiaires de ces concours ne peuvent être définis par le niveau de leur PIB par habitant ou de pauvreté absolue : tout pays ou toute communauté a droit au secours.

En troisième lieu, persistent des situations d'urgence humanitaire. Elles sont la conséquence de désastres naturels ou de conflits, qui se sont multipliés, rejetant sur les routes un nombre sans précédent de déplacés intérieurs ou de réfugiés internationaux. Un important appareil international s'est développé au cours des décennies (FAO, ONU…) pour les prendre en compte. Cette catégorie d'intervention est à l'évidence très différente des deux premières, même si elle a également pour objectif final un transfert social vers des pays et des personnes en situation critique. La motivation humanitaire n'est d'ailleurs pas ici la seule : la persistance des conflits dans la corne de l'Afrique, au Sahel ou au Moyen-Orient est une source importante de migrations posant des problèmes politiques aigus. Là encore, le niveau de revenu par tête ne peut être le principal critère pour l'identification des bénéficiaires, et la répartition de la charge du fardeau devrait suivre à la fois une logique de transfert du riche au pauvre et de voisin au voisin.

L'absence de clarification entre ce qui relève d'un côté du financement de la convergence et d'un autre du financement de la redistribution a obscurci profondément la compréhension et l'évaluation de la politique publique. Ce flou dessert la projection des volumes et la préparation de la communauté internationale à satisfaire les différents besoins. Il autorise des glissements entre objectifs alors même que l'irruption de motifs humanitaires ponctuels ne devrait pas, en toute logique, grever les budgets consacrés aux objectifs structurels. De plus, le bien-fondé d'objectifs conjoncturels (par exemple la reconstruction de pays) devrait être associée à la volonté de baisser les volumes de financement en dehors des périodes de gestion des sinistres, pratique actuellement impossible à légitimer.

2.3 Pour le bien commun : vers un « financement international des biens publics mondiaux » (FBP)

Comme nous l'avons mis en évidence, depuis le tournant du siècle particulièrement, de nouveaux fondements de l'action collective internationale sont peu à peu apparus. Ils répondent à des logiques diverses ; l'identification des sources légitimes de financement public et des modes opératoires devient ainsi complexe, car chaque catégorie d'enjeu public mondial (notion plus large que celle de bien public mondial au sens strict) appelle une action de nature différente, tant en ce qui concerne les bénéficiaires et les contributeurs que les modes d'allocation ou de financement.

Nous évoquerons brièvement ici la stabilité financière mondiale, l'adaptation au changement climatique, la transition carbone, la biodiversité, la lutte contre les maladies transmissibles, la régulation des marchés des biens alimentaires, le savoir. Mais ces sujets brulants n'épuisent pas la longue liste, sans doute évolutive dans le temps, des sujets d'intérêt collectif impliquant des transferts financiers entre pays.

La stabilité financière est le bien public mondial qui a été le plus tôt le souci de la communauté internationale. Les crises financières qui secouent de manière récurrente l'économie mondiale naissent tantôt dans les pays développés (comme la crise de 2008 qui a débuté aux Etats-Unis), tantôt dans les pays en développement (comme lors de la crise asiatique en 1997), tandis que leur diffusion à l'ensemble de la planète résulte de l'imbrication internationale des systèmes financiers et du comportement aventureux de nombreux acteurs financiers, dont les gouvernements. Les actions internationales de soutien des systèmes financiers nationaux bénéficient à tous les pays, compte tenu des interdépendances financières.

Les crises financières ont aussi justifié la mise en place de règles internationales de régulation des institutions financières, visant à corriger les défaillances des marchés financiers marqués par l'asymétrie des informations source d'aléa moral et l'incapacité à prendre en compte les perspectives de long terme. Mais les pays les plus pauvres peinent à assumer les charges de ces régulations, ce qui implique des transferts visant à construire les capacités (assistance technique…) ; de plus la mise en place de certaines de ces régulations rigoureuses contraint le financement des économies et justifie des compensations financières.

La stabilité financière, contrairement à d'autres biens publics, est déjà, au moins en partie, couverte par des politiques structurées, même si l'agenda international n'est pas épuisé en la matière. Elle l'est grâce au rôle dévolu au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque des règlements internationaux (BRI) et d'autres institutions de régulation ou de construction de capacités.

Il n'en est pas de même de *l'adaptation au changement climatique*. Celle-ci a fait l'objet de discussions âpres au sein des Conventions climat. Elle est d'abord du ressort de chaque pays, qui doit allouer les sommes nécessaires à l'évolution de sa propre société face à un défi mondial mais localement spécifique. Néanmoins, l'inégalité considérable dans la production du stock de carbone, comme dans les flux actuels, conduit à reconnaitre la responsabilité des pays industrialisés dans cette externalité négative dont les effets sont identifiables au moins partiellement dans les sociétés concrètes. La difficulté de fixer quel devrait être en justice le montant des financements tient à celle d'évaluer le montant du préjudice subi par chaque pays[15]. D'une part, à l'évaluation du dommage constitué par le stock s'agrège celle des dommages créés par les flux actuels et futurs. D'autre part, il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'évaluer objectivement les pertes et dommages en faisant la part de ce qui est dû au changement climatique et de ce qui résulte de la nature du climat comme cela était le cas avant son changement. Enfin, l'ampleur des pertes et dommages dus au changement climatique dépend de la politique menée par les pays concernés, sous leur propre responsabilité : les pays à faible revenu ont certes une légitimité à demander le soutien de la communauté internationale pour s'adapter au changement climatique de façon à atténuer les pertes et dommages qui risquent d'en résulter. Mais tout miser sur la compensation des dommages créerait un aléa moral qui compromettrait la prévention des risques par des mesures d'adaptation.

C'est devant l'ampleur des retards accumulés par la communauté internationale dans le financement de l'adaptation qu'à la dernière Conférence des parties à Charm el-Cheikh, les pays en développement ont cherché à promouvoir un autre mode d'engagement de la communauté internationale. C'est ainsi qu'a été actée la création d'un nouveau Fonds pour la compensation des pertes et dommages liés au changement climatique en faveur des pays les plus vulnérables. Par l'acceptation de ce Fonds, les pays industrialisés, historiquement les principaux émetteurs de CO2, ont reconnu leur responsabilité dans le changement climatique (hormis la Chine), ce qui constitue, comme nous l'avons souligné, l'affirmation d'un principe essentiel de justice internationale. C'est en cela que l'accord peut être reconnu comme « historique ». Mais à côté de l'atténuation et de l'adaptation, la compensation des dommages doit-elle être une troisième finalité de la Finance climat ?

Puisque la mesure des dommages subis par un pays donné est incertaine, il serait plus logique d'allouer les fonds destinés à l'adaptation entre pays en fonction d'un indicateur de vulnérabilité physique ou structurelle au changement climatique, c'est-à-dire indépendant de la politique d'adaptation menée présentement par les gouvernements, afin d'éviter tout aléa moral.[16] Il existe également une opinion légitime selon laquelle, dans la mesure où nous parlons ici d'une contribution à la réparation de torts, il ne devrait y avoir ni conditionnalité ni justification de l'usage des fonds : ceux-ci devraient être donc totalement libres pour le financement des budgets des pays bénéficiaires. Ceci serait cohérent avec le fait, comme nous le verrons, qu'il est difficile de différencier l'adaptation de la conduite de la politique de développement général du pays.

Considérons maintenant la répartition de la charge entre bailleurs. Au niveau non plus d'un pays particulier, mais au niveau mondial, il est imaginable de donner une valeur au dommage induit par

[15] Voir l'*Edito* de novembre 2022 de la Ferdi par P. Guillaumont dont est tiré le développement qui suit.

[16] La Ferdi a construit un indicateur de ce type sur la base de deux sortes de risques dus au changement climatique : ceux liés à des chocs tendanciels tels que l'élévation du niveau des mers, l'accroissement des températures et la diminution des précipitations, et ceux liés à l'intensification des chocs récurrents (comme notamment les cyclones).

une tonne de carbone émise depuis une date référence (permettant de valoriser les dommages créés par le stock), puis de mesurer les dommages additionnels générés par les nouvelles émissions au cours des décennies futures. Ainsi, la Chine, clairement au départ bénéficiaire potentielle de transferts liés aux dommages relatifs au stock, deviendrait au fil des ans contributeur potentiel net à la compensation des dommages générés. Les transferts annuels des pays riches vers les pays pauvres seraient progressivement réduits, voire peut-être annulés, au fur et à mesure de la diminution de leurs émissions et de l'augmentation des émissions des pays en développement. Le mécanisme aurait une vertu incitative au développement vert.

Le financement de la *transition carbone* repose sur des bases différentes. Tous les pays doivent converger vers un niveau maximum d'émissions en 2050. Il est donc essentiel que les pays en développement s'engagent dans une trajectoire de croissance économique qui maintienne les émissions durablement au-dessous de la norme maximale. La réalisation de cet objectif repose sur trois principaux types d'action : le développement d'une énergie décarbonée, une transformation des modes de mobilité (transport, communication) et des types d'habitat, un captage du carbone émis à travers l'aménagement du territoire (agriculture, forêt La transition carbone a un coût, pour deux raisons : le premier tient à ce que certaines technologies vertes sont plus chères (au moins à l'investissement) que leurs concurrentes carbonées ; cette situation peut être handicapante pour des pays en situation financière difficile ou qui n'ont pas accès aux marchés internationaux. La seconde tient à ce que certaines technologies ou politiques publiques n'ont pas de rentabilité financière suffisante dans un horizon temporel acceptable et leur mise en œuvre se légitime exclusivement par le coût des externalités carbone.

Les flux destinés à l'atténuation du réchauffement climatique, bien public de portée mondiale, devraient logiquement aller dans les pays où leur efficacité est la plus grande. Il s'agit le plus souvent de pays émergents, car si la modification du modèle de croissance est nécessaire partout, elle l'est particulièrement dans ces pays qui sont déjà responsables d'une part significative des émissions de CO2 et c'est là sans doute qu'elle serait la plus efficace, puisqu'il s'agit de modifier des équipements existants.[17] Ces financements répondront à une analyse par les bailleurs de leur efficacité potentielle et de leur rendement économique et financier et à une demande des pays bénéficiaires.

La capacité de définir des projets d'atténuation est plus grande dans les pays émergents que dans ceux à faible revenu. Leur appel au financement de la communauté internationale a toute chance d'être dominante. Pour que les pays à faible revenu ne soient pas pour autant exclus des financements d'atténuation au changement climatique, il conviendrait qu'ils dressent des plans de croissance durable et décarbonée qui isolent les coûts additionnels de mise en œuvre d'une croissance verte. Des conférences de bailleurs permettraient alors de financer ces programmes, au niveau global ou projet par projet. Ces plans existent dans le cadre de l'accord de Paris, mais le lien avec un mécanisme de financement n'est pas établi. Notons cependant que, en l'état des technologies, la mise en place d'économies de carbone ne fait pas que générer des coûts. Elle est en bonne partie un choix sain de position compétitive à moyen terme : l'évolution vers un monde

[17] La part des émissions de gaz à effet de serre par habitant dans les émissions mondiales s'élevait en 2018 pour la Chine à 28%, l'Inde 7,3 %, l'Amérique centrale et du Sud 7,3 à comparer à 14,3 pour l'Amérique du Nord et 7,9 pour l'Union européenne ; Le continent africain ne comptait que pour 6,3 % des émissions mondiales. Ministère de la transition écologique, *Chiffres clés du climat*, *France, Europe et Monde*, édition 2022.

décarboné ouvre en effet des perspectives positives à un certain nombre de pays pauvres, pouvant exploiter à bas coût des ressources renouvelables pour leurs propres besoins ou leurs exportations.

Un autre sujet environnemental crucial est celui de la *biodiversité*. Le fondement d'éventuels transferts entre pays riches et pays pauvres est cependant très différent de celui du climat. En effet, ce n'est pas l'action des pays industrialisés qui est responsable de la perte de biodiversité des pays en développement : elle est le résultat de la croissance démographique et du mode de développement de ces derniers. Certains pays émergents plaident cependant pour une responsabilité des pays industrialisés, car ceux-ci, acheteurs de produits provenant des pays en développement, exerceraient un impact indirect sur la biodiversité (déforestation par exemple). Le fondement de l'argument est faible car les vendeurs ne sont pas obligés de vendre, peuvent choisir d'autres spéculations économiques qui pourraient être encore plus rentables, ou ayant des impacts plus faibles sur la biodiversité.[18]

Le réel fondement des transferts financiers vers les pays pauvres en matière de biodiversité tient à l'instauration d'un objectif commun consistant à convertir 30 % de la planète en zones protégées à l'horizon 2030, (le 30*30)[19]. À l'heure actuelle, cet objectif mondial n'est pas défini pays par pays. Mais on pourrait proposer que les pays qui ne parviennent pas à atteindre le 30*30 allouent des montants compensatoires à des pays dépassant cet objectif, qu'ils soient à revenu faible ou intermédiaire. Ainsi serait créé un « droit à détruire » la biodiversité à condition qu'elle soit reconstruite ailleurs. Une autre perspective serait de considérer certains pays pauvres comme « maillon faible » du commun : les pays les plus pauvres, par exemple les PMA, qui ne parviendraient pas à assurer l'objectif général de 30*30 sans nuire gravement à leur croissance pourraient bénéficier de transferts internationaux permettant de garantir le respect de l'objectif commun.

À l'évidence la biodiversité entretient un lien étroit avec le climat, dans la mesure où certains des éléments de sa préservation sont aussi des contributeurs au stockage de carbone dans le sol. Il faudrait donc éviter le risque de double paiement pour deux services écologiques distincts dans leur finalité mais communs dans l'activité.

D'autres sujets de négociation environnementale internationale vont soulever le même type de questions. Ainsi, en 2022 s'est ouverte une négociation sur la *pollution du plastique* qui vise l'élaboration d'un nouveau traité contraignant. Elle posera la question du coût du stock et des flux de plastique sur terre et dans les océans. La charge de l'élimination du stock pèsera, en grande partie, sur les pays industrialisés. Il est vraisemblable que la théorie du maillon faible sera utilisée pour légitimer le financement de technologies ou de politiques publiques de sortie du plastique pour les économies les plus pauvres.

La *santé publique mondiale* est également un sujet dans lequel doit s'appliquer la théorie du maillon faible. En matière de maladies transmissibles, le Nord, après avoir éliminé par la variole et quelques autres virus l'essentiel des populations amérindiennes, ainsi que des populations noires et asiatiques, n'est plus la cause des problèmes contemporains, dont l'origine est surtout dans les contacts homme-faune sauvage. L'histoire du SIDA, d'Ebola, des maladies virales respiratoires récentes, et du COVID témoigne de la nouvelle responsabilité des pays en développement.

[18] On pourrait néanmoins plaider pour que, lorsque des pays industrialisés, comme c'est le cas pour l'Union Européenne, instaurent des taxes carbone ou biodiversité aux frontières, une partie de celles-ci soient allouées au financement de la transition vers d'autres activités économiques dans les pays vendeurs.
[19] Proposition du somment sur la biodiversité de décembre dernier.

Néanmoins, l'identification de la source de ces maux au Sud n'élimine pas un devoir de transfert financier et de capacités, tant que les pays d'origine ou de transition des virus n'ont pas la capacité de contrôler les épidémies. Le problème est moins de nature institutionnelle que dans l'accès aux vaccins et aux traitements ainsi qu'aux méthodes de prévention. Par ailleurs les situations de mortalité générées par les crises épidémiques ressortissent évidemment des exigences de solidarité que l'on a évoquées plus haut. La question des maladies transmissibles appelle donc un régime spécifique, qui fait déjà l'objet de débats internationaux. Ce régime pourrait être géré par l'OMS : un standard international pour la prévention et la gestion des situations épidémiques, incluant l'ensemble des systèmes nationaux de soin, pourrait déboucher sur un processus de mise à niveau et un mécanisme de gestion des crises, assorti de financements structurels ou ponctuels selon les cas.

La question de *l'optimisation des marchés* présente des caractéristiques propres. En matière alimentaire, par exemple, l'auto-suffisance nationale qui redevient à la mode, sur la base de considérations de sécurité comme d'environnement, ne peut conduire qu'à une très grave sous-optimisation de la production, et donc de la consommation mondiale, compte tenu des divergences très importantes entre pays du point de vue des dotations naturelles comme des avantages comparatifs. Nous sommes en présence d'un marché (i) qui doit être organisé mondialement de manière à garantir la production maximale comme la sécurité des approvisionnements et une confiance absolue de la part des importateurs (ii) qui doit minimiser les transports carbonés (iii) qui doit inciter à une agriculture décarbonée et respectueuse de la biodiversité.

L'atteinte de ces objectifs implique un régime international où les transferts entre pays riches et pays pauvres ont leur rôle. Ici à la motivation du développement qui justifie ces interventions en agriculture et en agro-industrie, s'ajoute celle des biens publics mondiaux. Une manière de gérer cet ensemble d'enjeux pourrait consister dans la mise en place d'un mécanisme d'assurance alimentaire international, qui donnerait à tout importateur net de denrées critiques l'assurance, quelle que soit la situation mondiale, d'accéder à un niveau minimal d'importation par tête. Ceci impliquerait sans doute la constitution de stocks mondiaux, qui devraient être opérés sous une gouvernance incontestée et donneraient lieu à un financement lui-même mondial, constitué de « primes » payées par les bénéficiaires, celles des pays les plus pauvres pouvant être partiellement ou totalement prises en charge par un mécanisme de solidarité.

Une dernière catégorie de bien collectif, qui mérité d'être évoquée, est constituée par les retombées de la *recherche scientifique*. Un nombre significatif des problèmes évoqués nécessiteront pour leur règlement des progrès scientifiques majeurs. C'est par exemple le cas des pandémies : la mise au point de vaccins, ou de traitements, dépend principalement de recherches conduites dans les pays industrialisés, même si une partie d'entre elles peut se fonder sur des molécules identifiées grâce à la médecine traditionnelle ou présentes uniquement dans des organismes vivants situés dans la ceinture intertropicale. La même problématique se rencontre dans le domaine du climat, avec les technologies de l'énergie verte. L'enjeu est de trouver l'équilibre qui permette, grâce à la rémunération de l'invention, d'inciter à l'innovation mais aussi que les pays les plus pauvres aient accès aux nouvelles technologies malgré leurs contraintes financières, et que les recherches sans grande rentabilité, car intéressant principalement les pays

pauvres, ne soient pas négligées[20]. Il importe que les dépenses réalisées en dehors des pays en développement, ne constituant pas des financements de leurs économies mais les intéressant directement, soient prises en compte et évaluées. A cet égard le domaine de la santé est celui où se construit une politique mondiale, encore balbutiante. (Advanced Market Mechanism, GAVI, etc…).

2.4 De la jungle au jardin à la française ?

Les sujets que nous venons d'évoquer sont à la fois amples, complexes, et peuvent être à l'origine de transferts financiers qui paraissent potentiellement massifs. Les pays riches pourraient s'inquiéter qu'il en résulte une charge financière croissante et insupportable pour leurs contribuables, mais ces craintes doivent être modérées. Face à une augmentation importante en valeur absolue des financements potentiels, la charge dépendra de la croissance du PIB des pays industrialisés. Ainsi, les 179 milliards de l'aide publique au développement actuelle, montant d'ailleurs fort artificiel et représentant un coût budgétaire effectif bien moindre, s'élèvent à environ 0,26% du PIB de l'ensemble des pays de l'OCDE. La seule croissance du PIB de ces pays à hauteur de 10% sur cinq ans représenterait, à fardeau inchangé en termes relatifs pour les contribuables, de l'ordre de 6.8 milliards de dollars d'APD, au sens classique du terme. Un alignement général sur le niveau de contribution de la France, à environ 0.5% d'un PIB 2030 projeté, représenterait un passage à environ 375 milliards de dollars, en pratique presque imperceptible pour la plupart des contribuables de l'OCDE.

Ces chiffres n'incluent pas la Chine. Si cette dernière contribuait à la hauteur des pays de l'OCDE, cela rajouterait 63 milliards de dollars aux contributions actuelles, et si sa contribution était à la hauteur de celle de la France, nous atteindrions environ 122 milliards de dollars. Au total, un niveau « acceptable » et relativement aisé à obtenir de transferts publics mondiaux pourrait s'établir d'ici à une dizaine d'années à environ 510 milliards de dollars, contre 179 actuels : on voit qu'il n'est pas très difficile de financer les fameux 100 milliards additionnels sur le climat et ou sur la biodiversité.

Mais comment organiser, gérer et évaluer ces flux actuels et futurs ?

Le paysage financier d'aujourd'hui est devenu une jungle. La tentation est donc grande de dessiner un nouveau jardin à la française. Celui-ci constituerait la grande politique publique de « financement des objectifs communs mondiaux ». Chaque pays pourrait déclarer selon un système aussi normé que celui de l'APD actuelle :

- Sa contribution financière à la convergence internationale des revenus : le financement international du développement (FID)
- Sa contribution financière à la solidarité internationale : le financement international de la solidarité, avec trois sous catégories : réduction de la pauvreté, post-conflit et reconstruction ; gestion humanitaire des crises (FIS).
- Sa contribution financière aux biens publics globaux : le financement international des biens collectifs, avec les sous-catégories : stabilité financière, adaptation au changement

[20] Cf. de Villemeur E., Dequiedt V., Versaevel B. (2022) Mieux qu'un compromis, une troisième voie : le panier de brevets pour accélérer l'accès aux vaccins et traitements contre la COVID-19. *Revue d'économie du développement*, vol. 29(1), pp. 17-42.

climatique ; transition carbone ; biodiversité, santé ; alimentation ; recherche… la liste étant non exhaustive et évolutive (FBP).

Chaque catégorie pourrait avoir une série propre de contributeurs et bénéficiaires et relever de critères différents d'allocation. Les montants seraient alloués de manière discrétionnaire ou fixés par les traités internationaux.

Un mérite de cette classification est de permettre une réflexion sur les impacts recherchés. Les différents *Objectifs de développement durable* pourraient être répartis entre les trois catégories d'objectifs. D'autres objectifs pourraient être identifiés, relatifs à des sujets actuellement non couverts, particulièrement en ce qui concerne la convergence. Des objectifs géographiques pourraient aussi être imaginés. Les allocations financières aux PMA pourraient ainsi prendre place à la fois dans le FIS et le FID. Les engagements climat pourraient recevoir des cibles géographiques, etc… En bref, l'entreprise démarrée au sein de l'OCDE à la fin des années 1990 d'identification de la performance de ce qu'était alors l'APD pourrait connaitre une nouvelle étape, en clarifiant les résultats attendus grâce aux financements levés.

Sur le plan de la gouvernance, on pourrait imaginer que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE élargi à la Chine et tous les pays contributeurs, ait la charge de gérer ce système. Il nouerait une collaboration institutionnelle avec les secrétariats des Conventions climat et biodiversité, avec l'OMS et avec la FAO pour établir les critères relatifs à ces déclarations, qui devraient être validés après consultation des pays bénéficiaires.

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

Ce recensement des flux financiers selon une nomenclature consensuelle pourrait donner aux organisations multilatérales la mission spécifique de compenser par leurs propres flux les secteurs et les pays apparaissant « orphelins » de l'aide publique. D'autre part, chaque fois qu'un accord international fixe des objectifs de substance comme de volume, comme pour le climat et la biodiversité, l'ensemble des institutions de financement multilatérales (agences des Nations unies comme banque mondiale et banques régionales) devraient se voir allouer comme tache statutaire de concourir à la mise en œuvre de ces accords multilatéraux, qui devraient nourrir automatiquement leurs plans d'activité comme leurs conditionnalités. Un accord international dans le cadre des Nations-unies et/ou de l'OCDE devrait fixer ce principe essentiel pour la cohérence de l'action internationale.

Mais cette rationalisation implique que les différents objectifs soient bien dissociables les uns des autres, qu'ils soient exclusifs les uns des autres et que des arbitrages clairs puissent être opérés. Il est temps de constater plus avant que ce n'est pas le cas ou pas tant que nous pourrions le souhaiter, et donc que notre jardin à la française pourrait se transformer en jardin à l'anglaise, en évitant que l'on retourne simplement à une nouvelle en jungle.

3. Le poids du réel : les difficiles arbitrages entre finalités

Dans le monde réel, compte tenu des contraintes financières et opérationnelles, il existe en fait entre les trois finalités qui viennent d'être rappelées, deux arbitrages : le premier est entre l'objectif de convergence des économies et celui de redistribution des richesses ou de bien-être des plus pauvres. Le second est entre ces deux objectifs traditionnels de la politique de développement et celui de préservation des « biens publics mondiaux ». Ces deux arbitrages sont obscurcis par le chevauchement des objectifs poursuivis et par les contraintes qui pèsent sur le financement de la convergence. Ceci nous conduira à constater que l'acceptation des doubles comptabilisations est nécessaire pour construire tout nouveau système de mesure des transferts financiers publics.

3.1. L'arbitrage entre « convergence » des niveaux de revenu par habitant et « bien-être » immédiat des populations pauvres.

La catégorisation que nous avons proposée implique que l'on puisse distinguer la promotion de la croissance des pays du Sud (au bénéfice de la convergence) de la protection sociale et de la lutte contre la pauvreté. Est-ce qu'en pratique les deux finalités ne se fondent pas sur la même logique, ce qui affaiblirait la distinction que nous avons faite plus haut ? On ne peut nier qu'il existe au-moins entre elles des chevauchements.

La littérature académique a abondamment montré que la croissance économique est le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté, même si elle est selon les pays plus ou moins favorable aux pauvres, le revenu des plus pauvres croissant plus ou moins vite que le revenu moyen par habitant.[21] L'histoire de la Chine comme d'autres pays d'Asie de l'Est témoigne de l'efficacité de la croissance pour réduire le nombre de pauvres.

De plus, la croissance économique permet de générer des ressources fiscales indispensables au financement des secteurs sociaux. Dans les trente dernières années, la littérature internationale a identifié des niveaux d'allocation recommandés dans l'éducation et la santé en fonction du niveau de développement qui peuvent servir de guide aux gouvernements. Evidemment ce cercle vertueux ne se produit pas si les investissements productifs sont mal choisis (mais le risque est identique pour les secteurs sociaux) et ne génèrent pas de croissance (cas des éléphants blancs), si la fiscalité est défectueuse (fraude et évasion fiscale, inefficacité administrative).

Inversement, la littérature économique établit que les financements destinés à l'éducation ou au renforcement des systèmes nationaux de santé sont favorables à long terme au développement, même si ce n'est pas aussi clair pour les dépenses de pure protection sociale. Encore faut-il que les populations mieux formées et en meilleure santé trouvent un emploi, ce qui suppose le développement du secteur productif.

---

[21] Parmi les textes fondateurs :
Bruno, M. Ravallion and L. Squire "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues" The World Bank *Policy Research Paper Series*, n° 1563, 1996.
M. Ravallion "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development,* vol. 29, n° 11, 2001, p.1803-1815.
D. Dollar and A. Kraay "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth,* vol. 7, n° 3, September 2002, p.195-225.

On peut dès lors s'inquiéter que la communauté des bailleurs publics ait tendance à privilégier les interventions dans les secteurs sociaux au détriment des secteurs productifs. De 2000 à 2020, la part des engagements officiels d'aide au développement consacrés à la production est passée de 10 à 12% dans les pays à faible revenu comme dans les pays à revenu intermédiaire, tandis que celle des secteurs sociaux et des aides d'urgence a cru dans les pays à faible revenu (passant de 44 à 54%) et est restée stable dans les pays à revenu intermédiaire au niveau élevé de 40%[22].

Pourquoi ce biais contre les aides aux secteurs productifs ? Dans tous les domaines de la politique, les gouvernants doivent arbitrer entre les actions préventives et les actions curatives, compte tenu des moyens limités dont ils disposent. Partout la tentation est forte de privilégier les actions *ex post* de court terme et de portée immédiate aux actions *ex ante* d'efficacité incertaine puisque projetées sur l'avenir. La priorité donnée aux aides sociales aux dépens des projets de développement participe à cette inclination. L'adoption des *Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* en 2000 a sans doute conforté le choix en faveur de l'aide à finalité sociale ou humanitaire. Comme nous l'avons évoqué plus haut, les OMD puis les ODD impliquent que chaque individu ait droit à un minimum vital.

La problématique des biens publics mondiaux a renforcé cette tendance, car la crainte des pandémies a conduit à soutenir les systèmes sanitaires des pays pauvres à travers des transferts durables. Enfin, la multiplication des catastrophes naturelles et l'émotion internationale qu'elles suscitent ont grossi l'aide humanitaire d'urgence au détriment des actions de long terme pour le développement moins à la une de l'actualité.

Simultanément et surtout s'était enracinée l'idée que les secteurs productifs dépendant en premier lieu des entreprises privées il n'appartiendrait pas à la politique publique de les subventionner. Le financement des infrastructures productives (routes, aéroports, ports, rail, énergie…) était pourtant un moyen admis de le faire ; mais il a été également perçu comme un berceau à éléphants blancs et comme générateur d'externalités négatives. La Chine en a fait son miel, en proposant aux pays en développement, en particulier africains, un accès à des infrastructures qui leur était *de facto* nié. S'est ajouté le scepticisme d'une partie de la communauté internationale sur le potentiel de développement des pays à faible revenu, notamment africains.

On a parfois soutenu que les conséquences de l'arbitrage au bénéfice des secteurs sociaux pouvaient être considérablement amoindries en raison de la fongibilité des ressources laissant une certaine liberté d'action aux gouvernements des pays receveurs. Pour que cet argument fût valable, il faudrait cependant que les financements extérieurs ne soient pas imposés comme additionnels aux dépenses locales, ce qui est souvent le cas ; de plus l'affectation sectorielle manifeste une priorité accordée par les partenaires qui peut être contagieuse et détermine les secteurs où s'opère le transfert prioritaire des connaissances.

Cet ensemble de considérations défavorables à une action vigoureuse en faveur du développement a imprégné massivement la communauté internationale dans les années 1990, conduisant au repli sur les secteurs sociaux. Mais l'agenda productif a repris une place importante partout sur le continent africain et est redevenu un article important des discussions de politique de la communauté internationale. Le financement des infrastructures est un des thèmes majeurs du G20. Le sommet sur le financement des économies africaines de 2021 a sélectionné ce sujet parmi les trois thèmes de ses discussions, et l'a complété par la promotion de l'entrepreneuriat,

[22] Ces pourcentages sont calculés à partir de : World Bank Group. Development Finance *A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture*, *opus cité*, p.13.

alourdissant encore la dimension productive des discussions. S'il existe des pays où une approche purement « compassionnelle » peut se justifier, la majorité du continent africain n'émarge pas à cette catégorie, comme sa performance de croissance le montre depuis vingt ans. Si la stratégie de croissance des pays asiatiques fondée sur l'exportation de biens manufacturés n'est plus d'actualité, les pays à faible revenu notamment en Afrique, peuvent désormais fonder leur croissance sur leur marché intérieur en raison de leur dynamisme démographique, comme sur l'exportation de services digitalisés, à condition que la communauté internationale investisse dans les structures informatiques. L'immense potentiel agricole de l'Afrique est sous-exploité.

3.2. L'arbitrage « développement des économies » et « biens publics mondiaux »

Il est difficile de savoir selon quels critères s'opère le partage entre le financement du développement et celui des biens publics mondiaux, pour de multiples raisons. Cette incertitude tient au fait qu'il existe tantôt une complémentarité tantôt une concurrence entre les deux objectifs, qui diffèrent selon la nature des biens publics.

Les inégalités de revenus entre pays sont à l'origine des migrations internationales, de la transmission de maladies et d'une insécurité qui se déploie dans l'ensemble du monde. Ainsi la convergence des économies comporte des externalités positives en matière des biens publics que constituent la santé et la sécurité mondiales. De même une grande part des dépenses de développement, comme celles destinées à accroître le capital humain, améliorer les infrastructures ou promouvoir une meilleure gouvernance, augmentent la capacité des gouvernants et des populations à atténuer le réchauffement climatique ou à s'y adapter. Les crises de la dette dans les pays en développement fragilisent les secteurs public et privé des pays industrialisés.

Inversement, le financement des biens publics mondiaux par les pays riches dans les économies pauvres participe à la croissance de ces dernières. C'est souvent le cas des investissements destinés à lutter contre le réchauffement climatique. De même, la protection de la biodiversité est favorable au développement. Elle a des impacts sur la santé et le bien-être, et les services écosystémiques qu'elle rend sont considérables (eau, fertilité des sols et productivité de l'agriculture…). Certaines activités sont par ailleurs directement rentables quand elles favorisent le tourisme durable.[23] Les programmes de vaccination et d'amélioration des systèmes de santé locaux, dont l'objectif premier est de réduire les risques de transmission internationale des maladies, accroissent le capital humain national et concourent au développement local. Mais, mal conçus, ils peuvent créer aussi des tensions ou des déséquilibres entre les différents secteurs sanitaires et perturbent les politiques nationales de santé. De même, toutes les actions menées par la communauté internationale pour lutter contre l'insécurité dans les pays en développement, liée au djihadisme et au commerce des drogues et des armes, sont indispensables au développement économique des régions concernées, en même temps qu'elles contribuent à la sécurité des pays développés. [24]

En dépit de ces recoupements, il existe un arbitrage entre le soutien au développement et le financement des biens publics mondiaux. Cet arbitrage n'est pas la même selon la nature de ceux-ci.

[23] Par exemple, l'Afrique de l'Est et l'Afrique Centrale génèrent des ressources considérables par le biais de la protection et de la promotion de sa biodiversité.

[24] La situation au Sahel est un bon exemple du lien entre sécurité et développement : cf. Ferdi *Allier sécurité et développement. Plaidoyer pour le Sahel,* 2016.

Un premier arbitrage, l'un des plus difficile, est entre les objectifs de *sécurité* et de développement. Les populations des pays en développement, notamment en Afrique, sont victimes d'une insécurité quotidienne qui résulte du retrait des services de l'État (armée, police, gendarmerie, justice), en particulier dans les zones éloignées de la capitale, qui les laisse aux mains des groupes armés. Si la communauté internationale a pris conscience de l'importance de la sécurité intérieure et de la lutte contre toute forme d'extrémisme pour le développement local, le financement des dépenses de sécurité est freiné par la règle selon laquelle ces dépenses ne peuvent que très marginalement être comptées dans l'APD.

En revanche les objectifs de *stabilité financière* et de développement semblent mieux arbitrés. Dans les pays en développement la stabilité monétaire est un facteur positif de croissance. En effet une forte inflation perturbe le fonctionnement des marchés et les anticipations des agents économiques et dès lors s'accompagne généralement de récession voire de dépression. En outre l'inflation heurte particulièrement les populations pauvres parce que leur patrimoine est essentiellement composé d'encaisses et parce que les dépréciations des monnaies contre devises affectent durement les pauvres des zones urbaines qui consomment des biens importés, notamment alimentaires.

Historiquement, les objectifs de stabilité monétaire et de gestion saine de la dette promus par le FMI ont donné lieu à de vives critiques à l'époque des ajustements structurels. Les pays sujets de ses interventions ont accusé le FMI de les avoir condamnés à la récession par une politique macroéconomique excessivement restrictive et d'avoir renforcé l'inflation en leur imposant des dévaluations. Depuis le FMI a renouvelé ses moyens d'intervention. Les conditionnalités de ses programmes ont été adaptées aux caractéristiques des pays en développement en particulier les plus vulnérables, dans le respect des limites de son mandat. Cette volonté s'est traduite, dès 1999, par la transformation de la « facilité d'ajustement structurel renforcée » en « facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté ». Le FMI a apporté une réponse de plus en plus rapide et mieux calibrée aux besoins des pays à faible revenu, face aux déséquilibres de leur balance des paiements et de leur budget, induits par des chocs exogènes et des fragilités structurelles. La réaction du FMI à la crise du Covid est significative à cet égard. Ainsi le Conseil d'administration du FMI a approuvé le 22 juillet 2021, une réforme de ses modalités de soutien aux pays pauvres.[25] Il a pu faire bénéficier les pays en développement de la récente émission de DTS et de leur réallocation par certains pays industrialisés volontaires. [26] Ces réformes n'ont toutefois pas clos le débat. Le soutien du FMI aux pays pauvres, les plus fragiles, souffre encore de lacunes.[27] Enfin, face au surendettement croissant des pays à faible revenu[28], une restructuration coordonnée de la dette ne peut plus se faire dans le club de Paris et exige la constitution d'un nouveau cadre de négociations intégrant les nouveaux créanciers (notamment la Chine) et les institutions financières privées.[29]

---

[25] B. Cabrillac et L. Jacolin « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », Ferdi Note Brève, B227, mise à jour mai 2022.

[26] Par la création du Fonds pour la résilience et la soutenabilité (RST) (Résilience and sustainability Trust (RST, selon l'acronyme anglais). Cf. B. Cabrillac et S. Guillaumont Jeanneney « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables » Ferdi *Note brève* B223, 2021.

[27] B. Cabrillac et L. Jacolin *article cité :* Voir les propositions des deux auteurs, p. 9-10.

[28] Les récents *DSA Assessments* montrent qu'à la fin de 2021 presque 60% des pays à faible revenu (selon la définition du FMI) étaient considérés comme à risque élevé et ou en détresse contre 30% en 2015. Cf. IMF « Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries –2022 *IMF Policy Paper* December 2022, p.19.

[29] Le *G20 Common Framework* n'est pas encore effectif.

La question de l'arbitrage entre développement et promotion des biens publics mondiaux se pose de manière plus aigüe pour les « *financements climat* », concurrents plus souvent que complémentaires des financements pour le développement, et dans une moindre mesure sans doute pour les « *financements biodiversité* ».

La notion de « financement climat » (*Climate Finance*) est de plus en plus utilisée sans que soit toujours clair le sens qui lui est donné. Il s'agit bien entendu des fonds qui sont destinés à faire face au changement climatique. Mais ceci peut être entendu en un sens large, les fonds qui ont ce but entre autres, ou en un sens plus étroit, les fonds qui sont spécifiquement destinés à ce but, et dans l'un et l'autre cas il est traditionnel de distinguer les fonds d'atténuation et les fonds d'adaptation.

La tentation des donneurs internationaux est d'assimiler les projets de développement et ceux d'adaptation au changement climatique, ce qui gonfle artificiellement le volume des dépenses d'adaptation. Même si ces deux types de projets sont sur le terrain imbriqués, leur financement par les pays développés ne répond pas à la même motivation et devra sans doute rester distinct, avec des modalités différentes.[30]

S'agissant des financements internationaux destinés à l'atténuation du changement climatique l'ambiguïté est de même nature. Au sens étroit du terme, il s'agit des financements concessionnels, voire des dons, destinés à couvrir le coût additionnel d'investissements réalisés avec une empreinte carbone inférieure à celle d'investissements de même objet qui pourraient être réalisés à un coût moindre en raison par exemple de l'usage d'énergies fossiles disponibles au lieu d'une énergie décarbonée. Au sens large, les financements internationaux destinés à l'atténuation du changement climatique incluent le coût total des investissements effectués avec une faible empreinte climatique.

L'urgence climatique comporte le risque d'abandonner les investissements les plus favorables à la croissance au bénéfice des investissements d'adaptation au changement climatique ou plus encore ceux servant l'objectif mondial d'atténuation du réchauffement climatique. Ce risque est d'autant plus prégnant que semble avoir été oubliée la volonté affirmée par la communauté internationale, lors de la quinzième session de la Conférence des parties (en 2009), de consacrer d'ici à 2020 100 milliards de dollars par an aux « financements climat », qui devaient *être additionnels* au financement du développement.[31] L'abandon du principe d'addition apparaît clairement dans la comptabilisation des fonds Climat par l'OCDE.[32] Les « flux climat » recensés sont pour la plupart relatifs à des activités de financement du développement et sont fournis par les bailleurs eux-mêmes qui se réfèrent en général aux « marqueurs Rio » ; ceux-ci classent les flux en trois catégories : ceux dont l'objectif climatique est clairement énoncé et joue un rôle principal dans l'activité, ceux dont l'objectif climatique bien que mentionné n'en constitue pas la motivation première, et ceux qui n'ont aucune visée climatique. Les flux financiers de la première catégorie

[30] Notamment en matière de conditionnalité.

[31] *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009*, Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties: 8. « Un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat ainsi qu'un meilleur accès à celui-ci devraient être fournis aux pays en développement, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, pour permettre et soutenir une action renforcée concernant à la fois l'atténuation, y compris d'importants moyens financiers pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD-plus), l'adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que la création de capacités, en vue d'une application renforcée de la Convention… Les pays développés adhèrent à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement ».

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

sont comptés en général pour 100% et ceux de la deuxième pour 35% à 50% selon les cas. L'OCDE arrive ainsi pour 2020 à un total de 83 milliards de dollars de « flux climat ».

À partir de ces normes comptables, l'OCDE calcule que 20% des flux publics multilatéraux et 17% de flux bilatéraux en vue du développement sont climatiques.[33] Mais ces chiffres ne disent rien, ni sur la part des flux qui ont pour seul objectif le développement des pays receveurs, ni dans quelle mesure la prise en compte de l'objectif climat s'est accompagnée d'une augmentation des flux financiers publics.

À l'intérieur des financements pour le climat un autre arbitrage est celui entre crédits pour l'atténuation et crédits pour l'adaptation. Selon les mêmes statistiques de l'OCDE, de 2016 à 2020, les flux publics multilatéraux ont été destinés pour 64 % à l'atténuation et 32% à l'adaptation, les mêmes pourcentages étant de 59% et 25% pour les flux bilatéraux.[34] Selon la quinzième Conférence des parties les financements devaient être « répartis de manière équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation. » On est loin des 50% en faveur de l'adaptation, qui selon les pays en développement, notamment les pays à faible revenu, constituent une dette des pays développés à leur égard puisque ces derniers sont majoritairement responsables du réchauffement climatique, alors que les crédits à l'atténuation bénéficient à tous. La prédominance des investissements d'atténuation s'explique aisément : leur destination étant principalement les pays émergents, ils peuvent être financés à des conditions de marché ou proches de celles-ci. À l'inverse, les investissements d'adaptation se situent principalement dans les pays pauvres et impliquent une forte libéralité.

La protection de la biodiversité pose le même problème d'arbitrage avec les projets de développement. Elle peut conduire à des restrictions d'usage ou de diminution du prélèvement sur les ressources à court terme, comme par exemple dans le secteur de la pêche ou de l'exploitation des forêts, ou encore impliquer un coût supplémentaire dans le cas d'un projet agricole visant à réduire l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires. Lors de la récente négociation internationale il a été soutenu que le coût de la conservation de la biodiversité devrait être ultimement supporté par les pays industrialisés, soit au titre des défaillances de marché (cas du « maillon faible ») soit au titre de la moralité (« les pays industrialisés ont détruit leur biodiversité, donc nous avons le droit de la détruire nous aussi et il faut nous payer pour que nous y renoncions »). La fixation de l'objectif à long terme de 30*30 peut impliquer que les pays pauvres qui dépasseraient cet objectif universel et de ce fait renonceraient à des activités génératrices de croissance pourraient être aidés et compensés partiellement ou totalement pour ce choix bénéfique au bien commun. A ce titre les financements biodiversité correspondant devraient être considérés comme additionnels à « l'aide » classique.

De fait, à la quinzième conférence pour la biodiversité à Montréal[35] a été évoquée par les pays en développement l'idée que les pays développés devraient consacrer 100 milliards par an à cet objectif. Les pays en développement ont également souhaité la création d'un Fonds spécifique, puisque le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) finance plus les projets climatiques que ceux destinés à la protection de la biodiversité. [36] Un compromis s'est finalement réalisé sur un montant de 30 milliards de dollars par an abondé par les pays développés, sans recourir à un

[33] *Idem* (graphique A.C2).
[34] Le complément à 100 correspond à des flux non classés.
[35] 7 -19 décembre2022.
[36] J. Landry, J. Rochette, M. Wemaëre, S. Treyer « Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-20020 : quel mécanisme de financement ? » Iddri *Étude,* n°07, novembre 2022.

nouveau fonds, mais en distinguant au sein du FEM un compartiment spécifique. Mais va-t-il s'agir de financer les coûts additionnels des projets de développement comportant un volet biodiversité ou l'ensemble de ces projets ?

Conclusion : des jardins à l'anglaise et des lignes d'horizon

De la revue des principaux arbitrages entre les finalités d'une politique publique mondiale, il résulte qu'il est difficile de les poursuivre chacune rigoureusement.

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

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

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

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

Deux principaux écueils du système actuel que nous avons signalés pourraient être ainsi évités, i) une vision excessivement compassionnelle des besoins des pays à faible revenu au-dépens de l'exigence de rattrapage de leurs économies, ii) face à l'urgence climatique une priorité donnée aux projets d'atténuation du réchauffement climatique aux dépens de ceux spécifiquement destinés l'adaptation des pays à faible revenu.

Toutefois les discussions ne peuvent s'arrêter là et doivent se déplacer sur le terrain des institutions et des modes organisationnels. Si l'on croit en la multiplicité des finalités de chaque projet, l'organisation de l'action collective mondiale au travers d'organisations spécialisées est un problème ; pour ces dernières la poursuite de bénéfices multiples est plus difficile que pour des organisations généralistes. Celles-ci ayant une logique principalement géographique sont naturellement portées à revendiquer des contributions à double, triple ou quadruple même bénéfice.

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

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

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

"Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore."

Pascal

FERDI

Created in 2003 , the **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** aims to promote a fuller understanding of international economic development and the factors that influence it.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30