

Comment financer les Objectifs de développement durable ?

Le développement durable de la planète s'accompagne de dépenses considérables. La diversification des sources de financement est à la fois une nécessité et une chance pour la Suisse. *Gilles Carbonnier*

Abrégé Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les financements requis pour mettre en œuvre les Objectifs de développement durable (ODD) se comptent en milliers de milliards d'USD par an. À quoi s'ajoutent la lutte contre le réchauffement climatique et la nécessité de répondre à un nombre élevé de crises humanitaires aiguës. Au-delà de l'aide au développement, les ressources fiscales et les investissements privés figurent parmi les principales sources de financement envisagées pour atteindre les ODD. Gagner ce pari requiert non seulement davantage d'investissement dans la coopération internationale, mais aussi une plus grande cohérence des politiques publiques menées en faveur du développement durable. La Suisse peut profiter de l'occasion pour renforcer sa position tant sur le plan de la gouvernance globale que du « marché des ODD ».

« **M**ettons-nous d'accord sur les moyens financiers avant d'adopter les objectifs ! » Telle a été la position de nombreux pays en développement (PED), qui ont obtenu gain de cause : les Objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés deux mois après qu'un accord a été trouvé lors de la troisième Conférence sur le financement du développement, qui s'est tenue à Addis-Abeba en juillet 2015. Les participants se sont entendus sur la nécessité de diversifier les sources de financement, afin d'augmenter les moyens que l'aide publique au développement (APD) ne peut fournir à elle seule. L'idée consiste notamment à faire davantage appel aux investissements privés, à accroître les recettes fiscales dans les PED, à améliorer l'accès aux capitaux et à mobiliser les transferts de fonds des travailleurs migrants.

5000 milliards d'USD à trouver par an

Selon une estimation des Nations Unies, les investissements annuels requis pour financer les ODD se monteraient à plus de 5000 milliards d'USD par an¹. Or, l'APD représente moins de 3 %

de cette somme. Même si les pays riches consacraient 0,7 % de leur revenu national à l'aide au développement comme ils s'y sont engagés, cela couvrirait – au mieux – un quinzième des besoins. Il serait aussi urgent de mettre à jour la définition de l'APD, en excluant des dépenses qui ne contribuent que peu ou prou au développement (par ex. accueil des requérants d'asile en Suisse durant la première année) et en incluant d'autres engagements dont l'impact est substantiel (par ex. fonds de garantie).

Cela dit, l'APD n'en demeure pas moins cruciale si l'on veut que certains ODD aboutissent, notamment dans les États fragiles ou en guerre où se concentre une part croissante de l'aide. La tâche des agences de coopération y est particulièrement ardue en raison des risques de sécurité pour le personnel et d'échec des projets de développement.

Mettre l'accent sur les recettes fiscales

L'accord d'Addis-Abeba met à juste titre la priorité sur les ressources que générerait une amélioration des recettes fiscales dans les PED. Celles-ci représentent entre 10 et 15 % du PIB dans les pays les moins avancés (PMA), alors qu'elles sont supérieures à 20 % dans la plupart des pays à revenu intermédiaire. Or, dans de nombreux pays en développement, la base d'imposition est affaiblie par l'évasion et la fraude fiscale ainsi que par d'importants flux financiers illicites.

C'est précisément sur ces questions qu'ont achoppé les négociations à Addis-Abeba. Les pays en développement ont proposé d'établir une nouvelle organisation intergouvernementale chargée de lutter contre l'évasion fiscale.

¹ Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable, soumis le 15 août 2014 à l'Assemblée générale des Nations Unies (doc. A/69/315**).



L'emploi est au centre du développement durable. Échoppe de couture au Mozambique.

Celle-ci devait, par exemple, veiller à ce que les multinationales soient taxées dans les pays où elles réalisent leurs bénéfices. Les pays industrialisés ont rejeté cette proposition, préférant se cantonner à un renforcement du Comité d'experts de l'ONU pour les questions fiscales. Dans la même veine, l'initiative de l'OCDE et du G20 relative à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (Beps), lancée à Paris en octobre dernier, vise à limiter les pratiques indues en matière d'optimisation fiscale : la taxation doit se faire dans les juridictions où les profits sont générés. Une extension de ce principe aux relations entre pays de l'OCDE et PED contribuerait à élargir la base fiscale de PED exportateurs de matières premières.

Compléter l'aide publique avec des capitaux privés

Les investissements privés sont appelés à jouer un rôle toujours plus important dans le financement et la mise en œuvre des ODD. Les investissements directs étrangers à destination des pays en développement ont fortement augmenté dans les années 2000. Ils ont atteint 778 mil-

liards d'USD en 2013, dépassant ceux effectués dans les pays industrialisés. Toutefois, les PMA n'en reçoivent qu'une portion congrue, essentiellement dans les secteurs pétrolier et minier qui demeurent largement déconnectés de l'économie locale. Or, les ODD mettent l'accent sur les infrastructures, les énergies renouvelables et le secteur manufacturier. L'APD peut avoir un effet de levier substantiel pour attirer des capitaux privés, y compris à travers des partenariats public-privé. Il convient toutefois de préciser les normes sociales et environnementales encadrant ces investissements, par exemple eu égard aux objectifs en matière de production et de consommation durables et de lutte contre le réchauffement climatique (ODD 12 et 13).

Lors de la COP21, qui s'est tenue à Paris en décembre dernier, les pays donateurs ont réitéré leur engagement à consacrer au moins 100 milliards d'USD par an d'ici 2020 à des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Les pays en développement exigent que ce « financement climatique » s'ajoute à l'aide au développement. Cependant, au vu des contraintes budgétaires des pays donateurs, on voit mal comment l'objectif des 100 milliards d'USD pourrait

être atteint en 2020 sans empiéter sur les budgets de l'APD, notamment en l'absence d'accord international sur une taxe carbone ou de type « Tobin ». Ainsi, même s'il existe des synergies entre lutte contre la pauvreté et adaptation au réchauffement climatique, la concurrence entre le financement lié au climat et celui des (autres) ODD impliquera des arbitrages difficiles.

La Suisse a une carte à jouer

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral soumet au parlement son Message concernant la coopération internationale pour la période 2017-2020. Ce texte porte tant sur les priorités stratégiques que sur l'allocation budgétaire de l'APD pour l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix (sécurité humaine). Si la Suisse entend honorer ses engagements au titre des ODD et de la lutte contre le dérèglement climatique – tout en contribuant à l'effort humanitaire extraordinaire requis pour répondre aux nombreuses crises simultanées (Proche et Moyen-Orient, Afrique, Afghanistan, Ukraine) – elle doit fournir davantage d'efforts. Or, si ses contraintes budgétaires sont réelles, la plupart des autres pays donateurs sont confrontés à des difficultés plus sévères. La Suisse peut en profiter pour conforter sa place parmi les donateurs influents. De plus, notre économie est particulièrement bien placée pour profiter des marchés liés à la coopération internationale, comme l'attestent de récentes études sur les achats de biens et services des organisations internationales et les effets économiques de l'APD².

Au-delà de l'aide étrangère, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable

passera par une plus grande cohérence des politiques publiques, que ce soit dans le domaine énergétique, commercial, financier, agricole ou migratoire. À ce titre, les questions fiscales figurent au premier plan : la coopération suisse a joué un rôle pionnier en soutenant des projets concernant la gestion des finances publiques dans quelques PED, notamment les exportateurs de matières premières. Une plus grande cohérence entre politiques fiscale et de développement s'avère essentielle pour renforcer la base fiscale de pays qui doivent mobiliser davantage de ressources domestiques pour financer les ODD.

La Suisse, qui compte parmi les grands centres mondiaux du négoce des matières premières et de la finance, se retrouve au premier plan. Pour gagner le pari des ODD, il faut davantage d'investissements dans la coopération internationale et des politiques publiques plus cohérentes, dans notre intérêt comme dans celui des PED.

Notre économie est particulièrement bien placée pour profiter des marchés liés à la coopération internationale.

² Carbonnier Gilles, *Achats de biens et services des organisations internationales dans les pays industrialisés et les économies émergentes*, 2013; DDC et Seco, *Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse. Étude 2014*, université de Neuchâtel et Institut de hautes études internationales et du développement, 2015.



Gilles Carbonnier

Professeur d'économie du développement, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), université de Genève