



FINANCER LE DEVELOPPEMENT : COMMENT FAIRE APRÈS LA CRISE ?

Analyse comparative de 12 financements innovants





Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax.+33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112 – B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34 – Fax : +32 (0)2 646 28 21
www.institut-thomas-more.org – info@institut-thomas-more.org

Note de Benchmarking N°7

Novembre 2011



**FINANCER LE DEVELOPPEMENT :
COMMENT FAIRE APRÈS LA CRISE ?**

Analyse comparative de 12 financements
innovants

Table des matières

Introduction	7
Partie 1 – Méthodologie : définitions et critères	11
1. Qu'est-ce qu'un financement innovant ?	12
2. Quels financements innovants avons-nous retenus ?	12
3. Sur quels critères sélectifs notre étude est-elle basée ?	13
4. Méthode de classement	14
Partie 2 – Douze financements innovants passés à la loupe	15
1. Garanties d'achat futur (<i>Advance Market Commitments for vaccines</i>)	16
2. Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement : l'exemple de <i>Cool Earth</i>	18
3. Recyclage du budget non-utilisé de la PAC	20
4. Taxe sur les transactions financières	22
5. Assurance et abondement de réserves de réassurance	25
6. Transferts de l'épargne des migrants	28
7. UNITAID et la taxe sur les billets d'avion	30
8. Loterie mondiale ou « loterie humanitaire »	32
9. Instruments axés sur le marché des émissions de carbone	34
10. RED (« Buy Red save lives »)	36
11. Facilité internationale pour le financement de la vaccination (<i>International Finance Facility for Immunisation</i>)	38
12. Fonds souverains dédiés au développement	40
Partie 3 – Conclusion et recommandations	43
1. Privilégier la plus grande neutralité économique possible	45
2. Favoriser la mise en relation des acteurs privés et publics	45
3. Rechercher les contributions les plus significatives sur le long terme	45
4. Valoriser les mécanismes transparents	46
5. Contribuer à l'autonomisation des populations aidées	46

Un grand merci à tous les membres de l'équipe de l'Institut Thomas More qui ont bien voulu consacrer du temps et de l'attention à ce projet compliqué mais riche d'enseignements : Hanna BONNIER (chargée de mission), Melissa CAWTHRA (chargée de mission), Michel COURCELLE (expert associé), Sarah MAZOUZ (chargée de mission), Charles MILLOÏ (administrateur), Marc NABETH (chercheur associé), Caroline POPOVICI (chargée de mission), Patrick SEVAISTRE (chercheur associé) et Michel VATÉ (chercheur associé).

Introduction

« A Copenhague, nous avons apposé notre signature sur un document qui prévoit 100 milliards à partir de 2020 pour l'Afrique et pour les pays les plus pauvres. Qui va oser dire à l'Afrique que nous serons au rendez-vous de ces sommes colossales en faisant simplement appel à nos budgets qui sont tous, sans exception, en déficit ? Si on veut tenir notre parole – et il faut la tenir – à l'endroit de l'Afrique, alors il faut poser la question des financements innovants. »

Nicolas Sarkozy, Montreux, 23 octobre 2010

La crise mondiale qui dure depuis trois ans n'a pas été et n'est pas dans ses développements un « problème de riches ». Elle a eu des conséquences lourdes pour les pays pauvres, très vulnérables à la conjoncture internationale et très dépendants de leurs exportations (1). Elle les impacte également à travers les contraintes sévères que va faire peser la crise de la dette sur l'aide publique au développement (APD) versée par les pays riches. L'Afrique, du fait de sa dépendance structurelle à l'APD – en moyenne 9% du PIB des pays africains (2) –, est assurément la plus menacée. Les pays donateurs sont en effet confrontés à la question simple et claire : comment continuer à financer le développement, alors que les caisses sont vides ? Autre mauvaise nouvelle : il paraît maintenant acquis que l'un des principaux « Objectifs du Millénaire » (OMD), celui consistant à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici 2015, ne sera pas atteint. La Banque mondiale considère en effet qu'en raison de la crise, 53 millions de personnes supplémentaires demeureront extrêmement pauvres d'ici 2015 (3).

C'est en réponse à ce double défi d'un besoin constant de développement au Sud et d'une pénurie croissante de moyens publics au Nord que la question des financements innovants s'est imposée dans le débat public. Mais si l'intérêt pour eux s'est accru depuis 2008, il convient de rappeler que leur création est un peu plus ancienne. En effet, avec la création du Groupe Pilote sur les financements innovants (*Leading Group on Innovative Financing*) en 2006 (4), principale enceinte de discussion et de propositions, ce sont 2 milliards de dollars de financements additionnels qui ont été dégagés par différents moyens, comme la taxe sur les billets d'avion, d'initiative française, la garantie d'achat futurs (AMC) ou la facilité internationale de financement sur fonds gratuits (IFFIm), d'initiative britannique.

Avec ses 100 à 120 milliards de dollars par an depuis cinq ans, l'APD demeure fondamentale mais, malgré les critères sur l'efficacité de l'aide définis en 2008 à Accra (Ghana), elle reste volatile et imprévisible. Elle est, en effet, liée à des impératifs politiques et budgétaires nationaux inévitablement changeants. Pour relever enfin les défis posés par le développement, il faut un effort de longue haleine qui puisse être le moins impacté possible par l'aléa politique. Le caractère stable et prévisible de ces nouveaux financements vient du fait qu'ils s'appuient sur des activités économiques ayant profité de la mondialisation – comme les transports, le commerce ou la finance – et qui ont, selon toute vraisemblance, de beaux jours devant elles. Notons en outre qu'une nouvelle gouvernance du développement est à l'œuvre – ou à tout le moins à l'essai... – dans ces nouveaux mécanismes, puisqu'Etats et acteurs privés (fondations, ONG, entreprises, etc.) peuvent s'y associer plus étroitement ; financements publics et contributions volontaires privées peuvent s'y combiner plus facilement.

Sans forcément partager l'enthousiasme, peut-être trop grand encore à ce stade, d'officiels français qui affirment qu'« en quatre ans, nous sommes passés de l'utopie à l'action » (5), il faut néanmoins regarder avec bienveillance ces initiatives qui ont le mérite de chercher à apporter, même imparfaitement, une partie de la réponse aux immenses défis du développement et de son financement. C'est la raison pour laquelle il est également satisfaisant de voir le G20 se préoccuper de ces questions depuis sa création il y a trois ans et la France mettre les financements innovants à l'ordre du jour du Sommet de Cannes, qui se tiendra les 3 et 4 novembre prochains.

Le 24 janvier 2011, lors de la présentation de la présidence française du G8-G20, Nicolas Sarkozy souhaitait en effet placer les financements innovants au cœur de l'agenda international et prenait sans attendre position en faveur de la création d'une « taxe sur les transactions financières ». Rejointe sur cette idée par plusieurs pays européens et la Commission européenne (6), on sait les réticences auxquelles la France fait face auprès de la plupart de ses partenaires, à commencer dans le monde anglo-saxon ou parmi les BRIC... Mais comme l'a dit le président de la République lui-même, la taxe financière « ne peut pas épuiser à elle seule toute la question des financements innovants » et d'autres idées peuvent et doivent être explorées...

C'est tout l'objet de la présente Note de Benchmarking. Afin de nourrir le débat ouvert à l'occasion de G20, l'Institut Thomas More propose une étude comparative de 12 des principaux dispositifs de financements innovants existants ou en cours de discussion. Son but est de donner un aperçu le plus objectif et le plus complet possible de ces mécanismes, en les soumettant à une grille d'analyse commune qui permet d'en dégager les points forts et les points faibles. Basée sur la méthode comparative, cette note s'efforce de donner une vue essentiellement qualitative de ces 12 financements retenus, c'est-à-dire que selon une méthode décrite ci-dessous en première partie, chaque financement sera présenté, défini et analysé en deuxième partie, permettant en troisième partie de formuler des recommandations.

(1) Conscient des menaces sur ces pays, le FMI annonça en mars 2009 une aide de 20 milliards de dollars à plus de vingt pays jugés particulièrement vulnérables.

(2) Avec des pointes à plus de 30% (Sierra Leone et Burundi), 20% (Malawi) et 13% (Mali).

(3) Voir Banque Mondiale, *Global Monitoring Report 2010. The MDGs after the Crisis*, 2010, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2010/Resources/6911301-1271698910928/GMR2010WEB.pdf>.

(4) Le Groupe Pilote sur les financements innovants est une plate-forme réunissant plus de 60 pays, 15 organisations internationales et 20 organisations non gouvernementales. Il vise à promouvoir les réflexions sur la mise en place de mécanismes de financement innovant pour le développement. Il a été fondé à la suite de la Conférence ministérielle de Paris sur les financements innovants de 2006 et il trouve l'origine de son action dans la déclaration commune des présidents Chirac et Lula contre la faim et la pauvreté aux Nations Unies en septembre 2004. Depuis, il est devenu un lieu privilégié de discussion et d'échange sur les financements innovants. Le Groupe Pilote fonctionne à partir d'une présidence tournante sur une base semestrielle. Voir <http://leadinggroup.org>.

(5) Présentation de M. Cyrille Pierre, Directeur adjoint pour les affaires économiques mondiales et la stratégie de développement au Ministère des Affaires étrangères et européenne, lors de la Session informelle sur les financements innovants du développement, 3 juin 2010, disponible sur <http://www.franceonu.org/spip.php?article4519>.

(6) Présentation des priorités de l'Union Européenne pour l'automne par José Manuel Barroso, 31 août 2011, Bruxelles.

Partie 1

Méthodologie : définitions et critères

En explicitant l'ensemble des définitions et des critères qui fondent notre démarche comparative, cette première partie méthodologique permet de donner les clés au lecteur des objectifs que nous fixons à cette étude.

1. Qu'est-ce qu'un financement innovant ?

La question de la définition d'un financement innovant doit être posée rapidement pour commencer. Elle fait l'objet d'un relatif consensus, discuté à la marge. Les sceptiques craignent qu'ils soient un prétexte pour les Etats du Nord pour ne pas respecter leurs engagements en matière d'APD, qu'ils compliquent l'architecture de l'aide, ou encore qu'ils affectent le bon fonctionnement du marché et pèsent sur la croissance (1). En réponse à ces critiques ou inquiétudes, pour partie recevables, la Conférence de Paris sur les financements innovants des 28 et 29 mai 2009 a donné la définition suivante de ces mécanismes :

« Ces nouvelles sources de financements sont stables et prévisibles et ne se substituent pas à l'aide publique au développement traditionnelle, mais au contraire la complète. Elles ont également pour ambition de corriger les effets négatifs de la mondialisation » (2).

Mais, par souci de consensus, cette définition restait floue, trop générale et a été quelques fois critiquée. On propose ici de la corriger en la précisant :

« Ces nouvelles sources de financements sont stables et prévisibles, et ne se substituent pas à l'aide publique au développement traditionnelle, mais au contraire la complète. Elles ont également pour ambition de corriger les effets négatifs de la mondialisation, **en apportant une contribution significative à des demandes exprimées par les acteurs de terrain, tout en assurant un impact économique minime sur la source prélevée** ».

Les trois éléments ajoutés (contribution significative, engagements des acteurs locaux et soucis de la neutralité économique) permettent, selon nous, d'approcher au plus près de ce que devrait être un outil novateur et efficace, tenant compte des contraintes et des obligations de l'ensemble des acteurs concernés dans chaque cas. Cette nouvelle définition que nous proposons, qui peut être bien sûr discutée, guide et structure notre réflexion.

2. Quels financements innovants avons-nous retenus ?

Dans la foule des mécanismes qu'on baptise ou qui se baptisent « financements innovants », nous avons dû faire des choix. Certaines propositions, bien connues des spécialistes, ne seront pas ici évoquées, soit parce que leur objet est trop étroitement spécialisé, soit parce qu'elles innoveraient moins par le financement à proprement parler que par la manière dont en est utilisé le produit (3).

Nous avons établi une liste, qu'on espère pas trop lacunaire, de 12 des principaux financements innovants déjà existants ou actuellement les plus discutés. Cette liste, la voici :

- 1) Garanties d'achat futur (*Advance Market Commitments for vaccines*)
- 2) Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement : l'exemple de *Cool Earth*
- 3) Recyclage du budget non-utilisé de la PAC
- 4) Taxe sur les transactions financières
- 5) Assurance et abondement de réserves de réassurance
- 6) Transfert de l'épargne des migrants

- 7) UNITAID et la taxe sur les billets d'avion
- 8) Loterie mondiale ou « loterie humanitaire »
- 9) Instruments axés sur le marché des émissions de carbone
- 10) RED (« Buy Red save lives »)
- 11) Facilité internationale pour le financement de la vaccination (*International Finance Facility for Immunisation*)
- 12) Fonds souverains dédiés développement

3. Sur quels critères sélectifs notre étude est-elle basée ?

Tout système de financement peut être décomposé en trois volets distincts : la collecte des fonds, l'administration des fonds et l'utilisation des fonds. Pour chacun, on peut établir un indice de performance (IP) précis :

- pour la **collecte des fonds**, l'IP « \$ disponibles/\$ collectés » ;
- pour l'**administration des fonds**, l'IP « \$ affectés/\$ disponibles » ;
- pour l'**utilisation des fonds**, l'IP « \$ investis/\$ affectés ».

Notre évaluation structure, autour de ces trois volets, 10 critères établis par nos soins et qui permettront de repérer les forces et les faiblesses de chaque mécanisme étudié :

Efficacité	Centré sur le ratio global \$ investis/\$ affectés, ce critère cherche à savoir si la nouvelle source de financement est apte à fournir les ressources que nécessite la réalisation de programmes de développement. Ce critère intègre également le concept de risque, le niveau d'intérêt des pays membres et la qualité de conception du projet. Le risque identifie les facteurs et/ou les hypothèses susceptibles d'influer sur la réalisation de l'objectif du projet. Et une part significative des recettes doit être affectées concrètement à des actions de développement.
Simplicité	Ce critère mesure la mise en œuvre aisée ou non du dispositif. Le mécanisme doit pouvoir être instauré facilement, avec un coût de recouvrement minime, sans porter atteinte à la souveraineté fiscale des Etats. La notion de suivi facile doit également être prise en compte dans ce critère de simplicité. Il est en effet préférable d'avoir une méthodologie simple de suivi en termes de reporting, et éventuellement d'audit. La simplicité se mesurera dans la collecte et l'utilisation des fonds.
Prévisibilité et stabilité	Le montant des ressources espérées doit pouvoir être estimé assez précisément, à l'aide d'un modèle simple, sans recours à des hypothèses trop nombreuses. Le mécanisme doit être peu variable, de telle sorte que son rendement ne soit pas affecté par des changements trop amples ou trop fréquents. Mais il doit absolument être disponible à tout moment, en fonction des fonds affectés <i>in fine</i> .
Souplesse	Ce critère mesure la capacité de s'adapter à la volonté d'autrui et aux exigences de la situation. Il implique de la régularité et une progressivité dans l'utilisation qui est faite du fonds.
Viabilité	Il s'agit ici d'évaluer les conditions requises pour que le mécanisme dure et se développe. Le projet doit produire des effets à moyen et long termes, sans que le prolongement des effets bénéfiques soit compromis après l'achèvement de sa mise en œuvre. Il doit également entraîner le respect des normes culturelles et sociales locales.

Neutralité économique	Le mécanisme de financement innovant doit avoir un impact minime sur la source prélevée, en premier lieu sur les finances publiques des pays donateurs comme des pays pauvres. Il doit rester équilibré.
Equitabilité	Le mécanisme ne doit avantager ni desservir aucune des deux parties. Ses investissements doivent contribuer à l'objectif de mieux répartir les fruits de la mondialisation. Sur le plan international, la différenciation des taux permet de prendre en compte les spécificités de tous les pays mettant en œuvre cette contribution, selon leurs différents niveaux de développement.
Contribution significative	La contribution doit être à la fois quantitative et qualitative. Elle doit être assez importante pour répondre à des besoins ciblés. En clair, les recettes escomptées doivent soit couvrir l'intégralité des besoins chiffrés pour la réalisation d'un programme déterminé, soit atteindre un pourcentage de ces besoins assez grand pour déclencher d'autres financements (publics ou privés) à hauteur des sommes nécessaires.
Indépendance	Un financement innovant ne doit pas entrer en conflit avec les politiques publiques du pays en développement qui en est bénéficiaire. Le rapport \$ affectées/\$ disponibles ne doit pas être trop exposé au risque de « mal-gouvernance » ou de détournement vers un autre objet. Le mécanisme du financement innovant puise sa force dans son cheminement transparent : sa destination doit être préétablie, et l'idéal serait qu'aucun centime ne se perde en route.
Autonomisation	La notion d'autonomisation renvoie à celle de « capacité » forgée par Amartya Sen. Les <i>capabilities</i> des individus sont permises par l'autonomisation. Cette dernière permet une forme de liberté individuelle et collective. Le financement innovant doit donc avoir pour vocation de générer de la valeur à moyen et long terme pour les populations et le pays bénéficiaires, et engendrer de nouveaux investissements locaux dans le cadre d'un cercle vertueux. Amélioration des conditions de vies et sanitaires, éducation, accès à l'économie formelle, favorisation d'accès à un crédit, ou à une forme de couverture d'assurance sont autant de moyens destinés à la réduction des vulnérabilités des populations, mais également de la dépendance des pays en développement vers les pays du nord. Cette autonomisation ne peut être complète que si la collecte, l'administration et l'utilisation de ces fonds sont satisfaisantes.

2. Méthode de classement

Plutôt qu'un système de notation par points, nous avons fait le choix de donner, pour chaque critère, une évaluation qualitative à l'aide d'un code-couleurs simple :



Le résultat est satisfait



Le résultat est partiel ou incertain



Le résultat n'est pas satisfait

(1) Voir les réponses apportées par le Groupe Pilote à ces objections sur <http://www.leadinggroup.org/rubrique258.html>.

(2) Voir <http://www.franceonu.org/spip.php?article3944>.

(3) Comme par exemple les propositions de taxes sur les diffusions sportives, de taxes sur les ventes d'armement, la coopération décentralisée ou, en France, la loi du 1% eau dite « Oudin-Santini », etc.

Partie 2

Douze financements innovants passés à la loupe

1. Garanties d'achat futur (*Advance Market Commitments for vaccines*)

A. Qu'est ce que c'est ?

Le principal objectif des garanties d'achat futur (*Advance Market Commitments for vaccines*) est d'apporter une réponse à la réalité des faits : plus de 80% de la recherche médicale porte aujourd'hui sur des maladies qui concernent moins de 20% de la population mondiale, faute de demande solvable et certaine pour les entreprises pharmaceutiques. Le projet des garanties d'achat futur, lancé en 2006, a été pensé pour pallier les défaillances du marché des médicaments au bénéfice des pays les moins riches. Ce projet repose sur la création de partenariats contractuels entre donateurs et entreprises pharmaceutiques visant à garantir la recherche sur des maladies jusque là négligées. Une fois la recherche aboutie, une distribution à des prix abordables est mise en oeuvre dans les pays destinataires.

Ces partenariats consistent en un double engagement. De la part des donateurs, il s'agit de garantir une demande certaine et solvable une fois que la recherche a abouti. Les efforts de recherche impliquant un coût et un risque important, il s'agit de garantir un prix et une demande rendant l'investissement économiquement viable pour les entreprises. De la part des entreprises, il s'agit de s'engager à mener les efforts de recherche nécessaires. Elles s'engagent aussi, une fois la recherche aboutie, à ce que les médicaments soient vendus à des prix abordables pour les consommateurs des pays ciblés. A la différence de mécanismes tels que l'IFFIm ou la centrale d'achats UNITAID (voir *infra*) qui utilisent leurs fonds pour l'achat de médicaments existants, les garanties d'achat futur financent la recherche de médicaments en cours de développement.

On compte aujourd'hui 15 pays donateurs : Australie, Brésil, Canada, Chine, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Norvège, Pays Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède et Suisse.

B. Où en est-on ?

Les infections à pneumocoques, considérées comme la principale cause de décès évitables dans le monde par la vaccination chez les enfants de moins de 5 ans, ont constitué la première expérience de ces garanties d'achat futur. En 2007, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, la Russie et la Norvège se sont engagés avec la Fondation Bill & Melinda Gates à verser 1,5 milliards de dollars pour une garantie d'achat futur pour un nouveau vaccin contre les maladies liées aux pneumocoques.

L'initiative pilotée par l'alliance GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*), la Banque mondiale et l'UNICEF, est supervisée par un comité d'experts indépendant qui garantit la transparence, vérifie l'avancée des recherches en cours et la conformité des vaccins mis en circulation par les compagnies partenaires. Les producteurs s'engagent à vendre le vaccin pendant dix ans à un prix faible (3,5 dollars) avec une subvention du même montant pour environ un cinquième des doses distribuées. Une faible partie du montant des doses sera fournie par d'autres organismes (GAVI, UNICEF) et progressivement par les pays destinataires. Les financements massifs apportés par les pays donateurs et l'engagement redoublé de la Fondation Bill & Melinda Gates ont permis l'accélération de la fabrication de la livraison des premiers vaccins début 2011. C'est en février 2011 que les premières campagnes de vaccination ont été entreprises au Kenya et en République Démocratique du Congo (1).

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Oui. Pour 1,5 milliard de dollars récoltés, 900 000 vies sauvées escomptées. Résultats concrets rapides. En plus, au moins 50% des recettes sont réellement affectées.
Simplicité		Oui. Le mécanisme a été simple à créer et facile à mettre en œuvre. Projet indéniablement bien conçu et rapidement exécuté.
Prévisibilité et stabilité		Prévisibilité du bas coût des médicaments sur 10 ans. Obligations sur le long terme de la part des donateurs, donc possibilité pour les gouvernements des PED de budgétiser et de planifier des programmes d'immunisation à long terme. Mais montant des ressources difficile à estimer. Et est-il à la hauteur des besoins pour la recherche ?
Souplesse		Forte capacité d'adaptation car relations contractuelles entre entreprises et donateurs.
Viabilité		Oui, car effets bénéfiques à long terme.
Neutralité économique		Oui, car n'affecte pas la source prélevée.
Équitabilité		Oui, car n'avantage et ne dessert aucune des parties.
Contribution significative		Oui, mais le financement nécessite encore des donateurs.
Indépendance		Si la conception initiale est à l'abri de tout « risque politique », la mise en œuvre des campagnes de vaccination dépend forcément de la bonne volonté des gouvernements des pays ciblés.
Autonomisation		La santé reste incontestablement l'un des facteurs majeurs d'autonomisation des populations.

(1) Afrik.com, *Le Kenya marque le déploiement mondial du vaccin contre le pneumocoque*, 14 février 2011, disponible sur <http://www.afrik.com/article22020.htm>.

2. Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement : l'exemple de *Cool Earth*

A. Qu'est ce que c'est ?

La destruction des forêts tropicales dégage autant d'émissions de carbone que les Etats-Unis : 6 milliards de tonnes par an. Depuis quelques années on a vu apparaître des associations destinées à la préservation des forêts pour limiter les dangers liés au réchauffement de la planète. Parmi elles, la plus active a longtemps été *Nature Rights*, une ONG qui s'est donné pour mission de fédérer, à travers un réseau social, des individus à travers le monde afin de préserver et de sauvegarder le patrimoine écologique planétaire. Ce projet, créé en 2008, a été reconnu comme un financement innovant par le Groupe Pilote. Cependant, ce projet ne semble plus être opérationnel. C'est la raison pour laquelle on a choisi de retenir l'action de l'association *Cool Earth* (1).

En 2005, Johan Eliasch, millionnaire anglo-suédois propriétaire du groupe Head (spécialiste d'articles de sport), a racheté deux parcelles d'exploitation de bois à une scierie pour un total de 160 000 hectares, au cœur de la forêt dans l'Etat d'Amazonas au Brésil. Son objectif : préserver ces parcelles de toute exploitation intensive. L'initiative *Cool Earth* voit le jour en 2007 et travaille à la mise en place d'une plateforme communautaire sur Internet, par le biais de laquelle les utilisateurs sont invités à « acheter des acres » de forêt, à les visualiser et à participer à des projets de développement local tout en suivant, en temps réel, l'impact de leur contribution au Pérou, au Brésil et en Equateur. Les titres de préservation sont indifféremment vendus aux particuliers, aux écoles ou aux entreprises. Les fonds récoltés permettent le financement de projets de développement et de préservation de l'environnement directement liés à une parcelle de terre.

B. Où en est-on ?

Cool Earth parraine les ONG au Brésil, au Pérou et en Equateur, qui travaillent dans deux directions : réduire la déforestation et créer de l'emploi par la détention de terrains en fidéicomis avec des populations locales. Contrairement à d'autres initiatives taxées de « néocolonialisme » ou de « colonialisme vert », *Cool Earth* ne protège que les forêts tropicales explicitement menacées d'extinction. Selon les affirmations de l'association, sur un dollar perçu, moins de 10% servent ses frais de fonctionnement. *Cool Earth* a également des partenaires commerciaux, tels que la boisson Tropicana et Red Sky Snacks.

A l'été 2011, *Cool Earth* comptait 120 000 membres et avait déjà protégé 80 940 hectares de forêt tropicale.

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Une voie innovante et simple pour agir concrètement. Petite contribution requise et 90% des fonds récoltés semblent destinés aux projets.
Simplicité		Raisonnement de base assez simple. Et outil (site Internet) extrêmement aisé à mettre en place.
Prévisibilité et stabilité		En fonction des dons.
Souplesse		<i>Cool Earth</i> mène des projets en étroite collaboration avec les ONG et les populations locales. Son modèle est susceptible d'être appliqué pour d'autres régions du monde ou sur d'autres défis environnementaux.
Viabilité		Les projets cherchent la plus grande durabilité possible en associant les acteurs locaux. Quant à l'outil lui-même (appel aux dons privés sur Internet), on ne voit pas qu'il puisse être remis en cause à moyen ou long terme.
Neutralité économique		Impact minime sur les donateurs qui agissent sur une base exclusivement volontaire.
Équitabilité		Oui, car n'avantage et ne dessert aucune des parties.
Contribution significative		120 000 membres et 90 000 hectares sauvés : c'est à la fois beaucoup et peu, au regard des enjeux forestiers mondiaux. <i>Cool Earth</i> n'a-t-il pas atteint aujourd'hui son plafond d'activités ?
Indépendance		Indépendance et transparence fortes : si des acteurs publics locaux peuvent être impliqués, l'essentiel de la chaîne est maîtrisée par des acteurs privés ou associatifs.
Autonomisation		Si les acteurs locaux sont indéniablement associés au déploiement des projets, on doute qu'à moyen terme ils puissent se substituer aux acheteurs actuels, majoritairement issus des pays riches.

(1) Voir <http://www.coolearth.org>.

3. Recyclage du budget non-utilisé de la PAC

A. Qu'est ce que c'est ?

L'idée, apparue à l'été 2008, consisterait à redistribuer le budget agricole européen non-employé au secours des victimes de la crise alimentaire. Cet argent est bel et bien disponible dans le budget européen, pour des subventions en cas de chute des prix agricoles. Comme les prix alimentaires ne baissent pas régulièrement, l'argent non dépensé devrait normalement retourner aux Etats membres. Cependant, les émeutes de la faim de 2008 ont montré à quel point la crise alimentaire peut être violente dans les pays en voie de développement.

Selon certaines estimations, une solution de moyen-terme au problème de la faim dans le monde coûterait environ 25 milliards de dollars. L'UE proposait d'essayer de trouver 10% de cette somme, soit 2,5 milliards de dollars sur 2 ou 3 ans. Cet argent proviendrait alors du budget agricole de l'UE non dépensé et pourrait être complété par chaque Etat membre sur une base volontaire. Une partie de cet argent servirait à acheter de la nourriture consommable pour les populations, les stocks ayant atteint des niveaux extrêmement faibles dans certaines régions du monde. Mais la plus grande partie irait à l'achat de grains, de fertilisants et à l'irrigation, pour que ces pays puissent développer leur propre production alimentaire.

B. Où en est-on ?

La FAO, l'UE, et les acteurs internationaux ont lancé en 2008 un processus d'identification des pays les plus pauvres qui en avaient le plus besoin. Certains parlementaires européens souhaitaient alors mettre le mécanisme en oeuvre dès l'automne 2008 et parlaient alors d'un peu plus d'un milliard de dollars (750 millions d'euros) disponible (1). Mais certains Etats membres ont exprimé de fortes réticences et le projet en est resté là.

Les incertitudes actuelles sur l'évolution du budget européen, tant dans ses montants que dans sa structure, rendent le projet incertain. La passe d'arme observée en juin 2011 entre la Commission et le Parlement européen au sujet du budget 2014-2020 n'augure pas d'une mise en oeuvre rapide et claire du dispositif.

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Si ce mécanisme permet de trouver des ressources, sans doute importantes, ponctuellement, il ne peut être jugé pleinement efficace du fait du trop grand nombre d'incertitudes décrites ci-dessus.
Simplicité		Oui. Il est relativement facile de rediriger des fonds restants.
Prévisibilité et stabilité		Non. Impossibilité de prévoir les budgets non-utilisés en encore moins de stabiliser et de pérenniser la ressource – on n'a qu'à penser à la proposition de geler le budget 2014-2020 portée par la Commission européenne en juin 2011.
Souplesse		Peu de souplesse dans ce mécanisme et encore moins d'adaptabilité à chaque situation auxquelles il servirait à répondre.
Viabilité		Ce mécanisme ne s'apparente pas à une solution durable, mais plutôt à une solution d'urgence.
Neutralité économique		En période de crise d'endettement, un tel dispositif revient à alourdir la « dépense publique » européenne.
Équitabilité		Oui. Ce financement permet aux pays pauvres de bénéficier de la solidarité européenne.
Contribution significative		Oui car, compte tenu des enjeux estimés (25 milliards de dollars), les 10% annoncés par l'UE en 2008 représentaient un effort indéniable.
Indépendance		Si l'assurance était faite que les fonds alloués vont aux acteurs locaux, oui. Ou alors, il faudrait que de vrais engagements soient signés par les parties concernées
Autonomisation		Non, on reste ici dans un schéma classique d'aide Nord-Sud.

(1) Voir le communiqué *Le budget agricole européen au secours des victimes de la crise alimentaire ?*, Parlement européen, 9 septembre 2008 sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080904STO36266&language=FR>.

4. Taxe sur les transactions financières

A. Qu'est ce que c'est ?

L'idée d'une taxe sur les transactions de change (CTT) est ancienne : déjà en 1972, l'économiste James Tobin proposait de taxer les transactions monétaires et financières internationales afin de faire face à la spéculation. Il suggérait d'appliquer une faible taxe qui pouvait varier de 0,05% à 1%. Dans les années 1990, elle est transformée en outil politique (en référence à la *Robin Hood Tax*) et reprise par l'association ATTAC (1), qui plaide pour l'instauration d'une taxe régularisant les marchés financiers et la fin des paradis fiscaux. Dès 2006, l'idée d'orienter cette taxe en direction du développement est discutée au sein du Groupe Pilote sur les financements innovants. La crise financière de 2008 lui donne une justification aux yeux de beaucoup. Lors du sommet de l'ONU sur les OMD de septembre 2010, les Européens, soutenus par des ONG, plaident en faveur de la mise en place de mécanismes de taxation des banques et sur les marchés financiers en vue de financer le développement et la lutte contre le réchauffement climatique.

Selon certains experts, son taux très faible ne gênerait pas les investissements productifs et durables mais pénaliserait les spéculations répétitives, permettant ainsi de réduire les effets négatifs de la spéculation sur l'économie. Ils la disent très facile à mettre en place puisque toutes les transactions sont centralisées sur le réseau informatique bancaire international. Enfin, cette taxe permettrait de mobiliser les sommes considérables jugées nécessaires au rééquilibrage Nord-Sud : environ 340 milliards de dollars par an entre 2012 et 2017 – 180 milliards pour l'APD et 160 pour le changement climatique (2). Mais l'outil n'est pas clair et reste très débattu. D'autres experts estiment qu'il est difficile de distinguer, en temps réel, les transactions de change qui traduisent des opérations économiques réelles et celles qui ont un caractère spéculatif. Mais il est surtout pratiquement impossible de séparer celles qui participent à la couverture du risque de change de celles qui sont purement spéculatives. Car dans le deuxième cas, le spéculateur cherche à réaliser un gain sur les variations de change (à la hausse, comme à la baisse) ; dans le premier il cherche à protéger les exportateurs et importateurs contre les effets négatifs de la volatilité des changes. Certains, pas spécialement libéraux, émettent de sérieux doutes sur la faisabilité et le rendement d'un tel dispositif (3). Le plus grand enjeu est de savoir identifier quoi taxer : c'est une des raisons pour laquelle aucun consensus pour l'instauration de la taxe au niveau mondial n'a été trouvé.

Plusieurs pays se sont engagés dans le sens d'une CTT et disposent déjà d'un cadre législatif – dont la France et la Belgique, qui ont néanmoins conditionné son application à l'adoption de la mesure par l'ensemble des pays européens. D'autres, comme la Norvège ou l'Espagne ont engagé des démarches et de nombreux travaux ont été déjà menés – notamment sous la présidence norvégienne du Groupe Pilote en 2006-2007, pendant laquelle une étude sur la question a été commandée de l'ONG *Stamp Out Poverty*. On l'a dit, lors du Sommet sur les OMD de septembre 2010, un groupe de 60 pays a proposé l'application d'une taxe sur les transactions de change internationales. Les ministres estimaient alors que cette taxe pourrait permettre de lever jusqu'à 35 milliards de dollars par an pour l'APD : selon eux, un prélèvement de 0,005% appliqué sur une transaction de 1 000 dollars génèrerait 5 *cents* pour l'APD.

Pour faire face à l'opposition exprimée au G20, notamment par les Etats-Unis, le Groupe Pilote préconise, lui, une taxe multidevises sur les transactions (*multi-currency transactions tax*), qui serait le mécanisme le plus simple à mettre en œuvre au niveau mondial. La taxe serait imposée sur les transactions effectuées en livres, euros, dollars et yen et nécessiterait le soutien des banques centrales concernées. Parmi ce groupe, douze pays mènent le projet et ont créé un panel international d'experts en 2009 pour examiner les options viables : pour eux, la taxe sur les transactions de change paraît la meilleure solution mais ils envisagent d'autres options comme une taxe sur les activités dans le secteur financier, une taxe sur la valeur ajoutée sur les services financiers, une « taxe large/générale » sur les transactions financières ou une taxe unique sur les transactions de change au niveau national. En mars 2011, le Parlement européen se prononce à son tour

en faveur de l'instauration d'une telle taxe. En juin 2011, ce sont huit pays africains qui signent la déclaration sur les financements innovants de septembre 2010 (4). A ce stade, aucun consensus n'a été trouvé, mais l'idée d'une taxe est – facilement compte tenu du contexte de la crise – entrée dans les esprits...

B. Où en est-on ?

C'est Nicolas Sarkozy qui saisit la balle au bond et l'inscrit à l'agenda du G20. Dans son discours du 24 janvier 2011 présentant les objectifs de la présidence française du G20 et du G8, il affirme : « La France considère que cette taxe est morale compte tenu de la crise financière que nous venons de traverser, que cette taxe est utile pour dissuader la spéculation [...] et que cette taxe est efficace pour trouver de nouvelles ressources pour le développement » (5). Il avait prévenu quelques jours à Bruxelles : « Certains au sein du Conseil ne sont pas absolument enthousiastes, craignant que les transactions financières se délocalisent de l'Europe où il y aurait cette taxe vers d'autres places où il n'y aurait pas [...]. Pour ce qui concerne l'Allemagne et la France, nous sommes demandeurs de cette taxe sur les transactions financières et même prêts à envisager sa mise en place même si tel ou tel grand acteur ne la voulait pas » (6).

Cette question de l'implication ou non de tous les « grands acteurs » (on pense spécialement aux Etats-Unis) focalise l'attention. Certains affirment, comme l'ancien ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner, que si « les Américains sont extrêmement importants pour cette taxe », elle pourra déjà dans un premier temps être appliquée par les Etats signataires de la déclaration sur les financements innovants » (7). Affirmation qui laisse sceptiques bon nombre d'experts qui jugent que, pour mettre au point un tel instrument, il est indispensable d'obtenir une participation de toutes les grandes places financières du monde, ce qui est loin d'être acquis... Mais Nicolas Sarkozy ne désarme pas pour autant, qui a reçu le soutien de la chancelière Angela Merkel lors de leur rencontre à Paris le 16 août 2011. Dans le communiqué final, les deux leaders affirment leur souhait de voir instaurer une taxe sur les « transactions financières », mais sans indication d'affectation de son produit : sont-ce toujours les besoins de développement ou le renflouement des budgets européens, comme certains le rêvent à Bruxelles ?

Lors du sommet des ministres des finances du G20 à Paris, le 15 octobre dernier, les délégations américaine, japonaise, canadienne, mais aussi chinoise, indienne ou brésilienne, ont fait part de leur opposition au principe même de la taxe – laissant les Européens isolés (8). Le sommet du G20 des 3 et 4 novembre prochains devra être l'occasion de dissiper ces incertitudes... En tout état de cause, c'est bien comme mécanisme de financement du développement que la taxe est analysée ici.

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Incertaine car les Etats signataires sont libres d'affecter tout ou partie du produit de la taxe au développement. Il conviendrait également de connaître le « coût » du système pour mesurer le risque de pertes en ligne dans la gestion des recettes.
Simplicité		Oui, comme un impôt. La mise en place, en elle-même, serait relativement facile puisque les transactions sont centralisées sur un réseau informatique bancaire international.
Prévisibilité et stabilité		Prévisibilité médiocre des flux en fonction de la conjoncture internationale et du taux de déplacement des flux vers des places non taxées. Risque de déplacer la spéculation plutôt que de l'empêcher (effet d'éviction).

Souplesse		Il est théoriquement possible de déterminer un taux de prélèvement plus ou moins faible selon les risques encourus par les marchés financiers et selon les besoins d'APD du moment.
Viabilité		Trop grande incertitude quant à l'objet de la taxation. De plus, trop grande exposition aux fluctuations des marchés.
Neutralité économique		Si l'accord n'est pas universel, il y a un risque de concurrence déloyale, favorable aux places qui ne seront pas soumises à la taxation. Même à 0,005%, le taux de prélèvement immédiat est très largement supérieur aux taux d'intérêt au jour le jour ; l'écart est encore amplifié par la démultiplication journalière des opérations de couverture du risque de change sur le commerce et l'investissement qui serait surtaxée dans une partie du monde seulement... au profit du reste du monde ! La partition de l'espace monétaire mondial en deux zones (zone taxée et « zone franche ») induirait une autre partition dans l'économie réelle.
Equitabilité		Processus a priori favorable au rééquilibrage Nord-Sud, qui tire avantage des activités mondialisées, sans les pénaliser outre mesure. Mais le degré de pénalisation est fonction des taux retenus et de l'ampleur de la taxe... Ce qui n'est pas tranché à ce jour.
Contribution significative		Les transactions de change étant abondantes, les montants mobilisés par cette taxe seront conséquents si le taux de la taxe est assez élevé, si l'élasticité du volume des transactions de change est nulle et si l'effet d'éviction est négligeable.
Indépendance		A voir. Faible possibilité de préserver l'indépendance des fonds. La Commission européenne voudrait utiliser les recettes pour financer un fonds de prévoyance, en vue de prochaines crises, mais certains pays entendent « utiliser l'argent à leur gré » (8).
Autonomisation		On ne voit pas en quoi la taxe favoriserait l'autonomisation des acteurs locaux... surtout si, comme certains l'expriment, elle ne sert qu'à abonder l'APD classique.

(1) Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens. Classée à l'extrême-gauche, il s'agit d'une organisation internationale créée en France en 1998, qui s'oppose à ce qu'elle appelle la « globalisation néolibérale ».

(2) John Irish, *60 states to lobby U.N. for currency transaction tax*, Reuters, 1er septembre 2010.

(3) Pierre-Yves Geoffard, « Nicolas Sarkozy et Angela Merkel pour la taxe Tobin », *Libération*, 23 août 2011.

(4) le Bénin, le Burkina Faso, le Congo, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et le Togo.

(5) Voir <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/lancement-de-la-presidence-francaise-du-g20-et-du.10504.html>.

(6) Conférence de presse lors du Conseil européen de Bruxelles, Bruxelles, 21 janvier 2011. Voir <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-9165.pdf>.

(7) John Irish, *60 states to lobby U.N. for currency transaction tax*, op. cit.

(8) *Le G20 ne veut pas de la taxe sur les transactions financières*, euractiv.fr, 17 octobre 2011.

5. Assurance et abondement de réserves de réassurance

A. Qu'est ce que c'est ?

Depuis quelques années on a assisté à une multiplication de sinistres, due en partie au réchauffement climatique. Cette multiplication de catastrophes a révélé l'insuffisance de réserves d'assurance traditionnelles et souligné le besoin urgent de trouver d'autres solutions pour résorber ces risques à l'échelle mondiale, qui frappent surtout les populations les plus démunies dont les moyens d'existence sont menacés.

La réassurance est un arrangement aux termes duquel une société (le réassureur) s'engage à indemniser une société d'assurance (la cédante) contre tout ou partie du risque qu'elle a souscrit aux termes d'une ou plusieurs polices d'assurance. La réassurance ne diffère de l'assurance que par une plus grande complexité inhérente à la diversité plus importante de ses activités et à son caractère international. La réassurance permet à une cédante d'obtenir certains avantages, notamment une réduction de son engagement net sur des risques individuels et une protection contre des pertes multiples ou importantes. La réassurance permet également à une cédante d'obtenir une capacité de souscription supérieure et donc de souscrire des polices portant sur des risques plus importants et plus nombreux, ce qui ne serait pas possible sans une augmentation simultanée de ses propres fonds. La réassurance ne décharge cependant pas la cédante de ses engagements face aux assurés. Par ailleurs, un réassureur peut céder à son tour à d'autres réassureurs (appelés rétrocessionnaires) une partie des risques en question. Il s'agit d'un outil financier qui puise ses ressources dans la réserve mondiale de réassurance. Dans ses fonctions, la réassurance autorise également les assureurs à accroître leur capacité disponible – c'est-à-dire le montant maximum qu'ils peuvent assurer au titre d'un sinistre ou d'une catégorie de sinistres – en leur permettant de souscrire des polices portant sur des risques plus nombreux ou plus importants, sans augmenter à l'excès leurs frais généraux et leurs besoins de couverture de marge de solvabilité, donc leurs propres fonds. La réassurance apporte donc aux assurances une plus grande stabilité et met à disposition des assureurs des liquidités en cas de sinistre grave.

Pour rester dans l'esprit des financements innovants, l'abondement de réserves de réassurance devrait concerner prioritairement la couverture des risques qui affectent la capacité productive des populations pauvres. Il peut emprunter plusieurs voies : dotations publiques, pool multilatéral de garantie, cotisations des assureurs et réassureurs, bons de la diaspora, investissements privés, dépôts temporaires rémunérés (en pourcentage des transactions de change, ou des primes perçues par les assureurs), etc.

B. Où en est-on ?

La part de marché des assurances en Afrique est de 1,5% dans le total des primes émises dans le monde et une faible pénétration dans l'économie avec un ratio primes/PIB de l'ordre de 5% contre une moyenne mondiale avoisinant les 8%. La situation actuelle de la demande et de l'offre est en train de favoriser des taux de réassurance plus élevés.

L'idée d'une réassurance mondiale pour résorber des risques des catastrophes planétaires, ou des sinistres à grande échelle, a été élaborée par l'économiste français Michel Vaté, chercheur associé à l'Institut Thomas More, qui a baptisé son concept *Planète Ré* (1). *Planète Ré* fonctionne par une mutualisation planétaire des risques. L'assuré paye une prime modique à une compagnie locale qui s'assure, elle aussi, auprès d'un assureur secondaire : le réassureur, qui couvre à son tour auprès d'un autre réassureur. Puis, « au sommet de la pyramide, l'assureur ultime a pour nom *Planète Ré*, soit un organisme international, comparable à la Banque mondiale, destiné à pallier aux aléas d'ampleur exceptionnelle et à diluer au maximum le risque résiduel » (2). Conçu pour faire face aux situations extrêmes, *Planète Ré* permet aussi, *a fortiori*, de rendre

assurables des dommages dont les producteurs sont victimes au quotidien, et dont la charge excède la capacité des unités locales d'assurance. Cette réserve de sécurité est alimentée par de l'aide internationale et des investissements privés. Contrairement aux systèmes humanitaires classiques, ce mécanisme permet d'identifier et de dédommager directement la victime désignée par le sinistre. Il permet ainsi de contourner des structures administratives et intermédiaires lentes, coûteuses et souvent concurrentes entre elles. Lors du Tsunami en décembre 2004, par exemple, sur les 346 millions d'euros récoltés en France, seuls 100 sont arrivés à destination : en juin 2005, la majorité des habitants n'étaient toujours pas relogés. Ils l'auraient été depuis longtemps si un réseau suffisamment dense de micro-assurance avait existé dans cette région...

Depuis plusieurs années, plusieurs régimes d'assurances privés ont reçu du soutien public. Les *Catastrophe bonds* (obligations liées aux catastrophes) sont des mécanismes de dette de haut niveau qui visent à lever des fonds au cas des sinistres tels que les ouragans ou des tremblements de terre. Ils contiennent une clause qui indique qu'au cas où l'émetteur (gouvernement, compagnie d'assurances ou de réassurances) subisse une perte d'un sinistre particulier prédéfini, son obligation de payer l'intérêt ou de rembourser le principal est différée ou annulée. La *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF) est faite pour limiter l'impact financier d'ouragans et des tremblements de terre catastrophiques sur les gouvernements des pays des Caraïbes en fournissant de la liquidité à court terme quand une police est déclenchée. La Commission européenne a alloué 12,5 millions d'euros pour des programmes régionaux ; elle a également été le premier donateur, avec 24,5 millions d'euros, pour financer la *Global Index Insurance Facility* (GIIF), qui vise à mitiger les risques aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) grâce à l'application d'un régime d'assurance basé sur les indices.

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Les mécanismes d'assurance sont un facteur déterminant et incontournable d'un développement économique solide et stable. Procédures contractuelles stables, moins coûteuses et plus rapides que la distribution de subventions.
Simplicité		Oui. A l'exception des dépôts temporaires rémunérés, les outils d'abondement existent déjà et ils verraient seulement leur affectation infléchie en direction de la réassurance des risques primaires.
Prévisibilité et stabilité		Par nature, la charge des sinistres n'est pas « prévisible », mais le propre de l'assurance est de lisser leur impact sur les agents économiques (stabilité).
Souplesse		Facultés d'adaptations mais le revenu modeste des familles de pays pauvres les empêche souvent de recourir à l'assurance.
Viabilité		Oui. La viabilité du principe de l'assurance n'est plus à démontrer. Il faut veiller également à disposer d'un système efficace de réassurance.
Neutralité économique		Si le développement de l'assurance n'est pas économiquement neutre, ce ne peut être que dans un sens positif (pas de distorsion de concurrence, pas d'externalités négatives, renforcement de la résilience des agents, etc.).

Equitabilité		Oui, n'avantage et ne dessert aucune des parties.
Contribution significative		Contribution quantitative et qualitative significative pour ceux qui peuvent accéder à l'assurance. Difficilement mesurable, mais cumulative par nature.
Indépendance		Le développement d'un marché sain de l'assurance, en Afrique par exemple, sera un facteur important du développement économique et de meilleure gouvernance.
Autonomisation		L'accès à l'assurance ne peut que jouer un rôle positif dans le développement des populations pauvres. Une protection contre les risques ne peut qu'encourager les investisseurs locaux et améliorer les conditions de vie des populations.

(1) Pour une vue d'ensemble, voir la page « Assurance & Développement » sur le site <http://www.institut-thomas-more.org>.
(2) Corentin de Salle, « Planète Ré », *La libre Belgique*, 18 juin 2005, disponible sur <http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/article/226105/planete-re.html>.

6. Transfert de l'épargne des migrants

A. Qu'est ce que c'est ?

Le transfert de l'épargne des migrants se définit comme la partie des revenus des migrants envoyée du pays de destination (pays d'immigration) au pays d'origine des migrants. Pour la première fois en 2003, le *Global Development Finance Annual Report* a considéré ces transferts comme une source de financement pour le développement. De façon générale, il existe deux types de transferts de l'épargne des migrants : ceux qui passent par les canaux conventionnels d'agents (tels que *Western Union* et *Moneygram*) et les transferts effectués par les voies informelles – par Internet ou par téléphone mobile. Ces derniers sont en croissance continue dans les pays en voie de développement où les coûts élevés des transferts officiels incitent les migrants à trouver d'autres moyens d'envoyer de l'argent à leurs proches.

Le transfert de l'épargne des migrants représentait, d'après les estimations de la Banque mondiale, environ 440 milliards de dollars en 2010 (1). Une étude menée par la Banque Africaine de Développement en 2007 sur les transferts provenant du Mali, du Maroc, du Sénégal et des Iles Comores, en soulignait l'importance sociale, économique et financière dans les pays récipiendaires, où ils représentaient entre 9 et 24% du PIB, c'est-à-dire entre 80 et 750% de l'APD dont bénéficiaient ces pays (2).

Face à cette réalité, une réflexion a été engagée, notamment par le Groupe Pilote, quant à la facilitation du transfert, à la baisse de ses coûts et à la maximisation de l'impact dans le pays récipiendaire, en cherchant à canaliser les transferts des migrants vers l'investissement productif ou social du pays d'origine.

B. Où en est-on ?

De nombreuses initiatives ont déjà été prises, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, visant à mettre en place des mécanismes de facilitation des transferts. Cependant, ces initiatives ne sont pour l'instant que peu concluantes.

Dans les pays développés, chacun teste sa formule : le Royaume-Uni a mis l'accent sur la fluidification de l'offre de services bancaires en stimulant la concurrence par une réglementation souple et la diversification des modes de transferts rapides, alors que l'Espagne a parié sur la bancarisation des migrants, avec des coûts de transferts très bas. La France, pour sa part, a cherché à canaliser les ressources vers des investissements collectifs dans le cadre des programmes de co-développement (compte et livret épargne co-développement). Du côté des pays récipiendaires, le développement des institutions de microcrédit et de la e-banque est une condition *sine qua non* et la formule pour atteindre la maximisation de l'impact sur l'économie locale est encore à trouver. La question de doter la communauté internationale d'un cadre juridique a par ailleurs été soulevée par certains acteurs, afin de favoriser la coopération entre pays d'immigration et pays d'origine, et de permettre une meilleure canalisation des flux favorisant des investissements formels, plutôt que les transferts informels majoritairement assignés à la consommation. On en est là.

Pour autant, ces contours encore flous n'empêchent pas les flux de croître. Ils semblent même avoir résisté à la crise. Dans une note publiée en novembre 2010, la Banque Mondiale tablait sur une hausse de 6% en 2010 par rapport à 2009 – qui avait certes été une année de baisse. Elle estimait que les flux allaient croître de 6,2% en 2011 et de 8,1% en 2012 – non sans relever quelques éléments d'incertitude à court et moyen termes, comme la volatilité sur le marché monétaire et sur celui des matières premières, ainsi que la pression exercée sur les migrants par le niveau élevé de chômage dans les pays riches (3).

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Tant qu'on n'aura pas trouvé à orienter massivement ces flux vers de l'investissement de long terme, on peut rester circonspect quant à l'efficacité du mécanisme en terme de développement.
Simplicité		Oui, car ne porte pas atteinte à la souveraineté fiscale des Etats.
Prévisibilité et stabilité		Sous réserve. La tendance est structurellement à la hausse, mais des événements comme la crise créent des à-coups qui peuvent être brutaux.
Souplesse		L'outil est indiscutablement souple et adaptable.
Viabilité		L'argent de l'épargne des migrants est en général dépensé dans de la consommation immédiate. Il faudrait qu'il soit orienté dans de l'investissement.
Neutralité économique		L'impact sur la source prélevée est minime car les transferts sont déjà existants.
Equitabilité		Oui, n'avantage et ne dessert aucune des parties.
Contribution significative		Les sommes évoquées sont considérables (plus de 400 milliards de dollars). Mais le resteraient-elles en cas de réorientation du financement de la consommation vers celui de l'investissement ? On n'a pas encore répondu à cette question.
Indépendance		Pour le moment, oui, car les opérations sont d'ordre privé. Les risques de corruption sont réduits car ces transactions échappent aux Etats. Mais les politiques de lutte contre le blanchiment et la criminalité financière ne vont-elles pas aboutir à un plus grand encadrement ? Et dans ce cas, par qui ?
Autonomisation		Processus d'autonomisation très faible, puisque les populations récipiendaires restent pleinement dépendantes des migrants installés dans les pays riches. Encore une fois, on pourra réviser ce jugement quand on aura trouver le moyen d'orienter les flux financiers vers de l'investissement pérenne et créateur d'activités et de richesses locales.

(1) World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, disponible sur <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821382189>.

(2) African Development Bank, *Migrant remittance, a development challenge*, 2007, disponible sur http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/70000012_EN_Transfert%20des%20fonds%20ANG.pdf.

(3) World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2011-12. Recovery after the crisis, but risks lie ahea*, 8 novembre 2010, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief13.pdf>.

7. UNITAID et la taxe sur les billets d'avion

A. Qu'est ce que c'est ?

Lancée en 2006 par six pays fondateurs (Brésil, Chili, Espagne, France, Norvège, Royaume-Uni), UNITAID est une Facilité internationale d'achat de médicaments qui fonctionne sur le modèle d'une centrale d'achats et qui vise à lutter contre les grandes pandémies (VIH/SIDA, paludisme, tuberculose) en améliorant l'accès des populations des pays pauvres à des traitements de qualité. Son modèle repose sur des engagements de financement à long terme et l'achat de gros volumes de médicaments, ce qui permet de stimuler un accroissement de la production qui crée des économies d'échelle qui, à leur tour, doivent faire baisser les prix. Le financement d'UNITAID repose sur deux sources : d'un côté, 29 pays donateurs (+ la Fondation Bill & Melinda Gates) apportent 27% des contributions budgétaires ; de l'autre, quelques pays ont mis en place une taxe de solidarité sur les billets d'avion qui représentent 63% des ressources d'UNITAID.

Selon ses propres données, UNITAID a engagé à ce jour plus de 500 millions de dollars dans 18 programmes dans 94 pays pauvres (1). En 2008 par exemple, une baisse des prix des traitements de seconde ligne contre le sida (de 25 à 50% selon le niveau de revenu des pays) et des traitements pédiatriques (de 40%) a été obtenue en partenariat avec la Fondation Bill Clinton. En juillet 2010, un *Medicines Patent Pool* a été créé pour accélérer la recherche et la production de traitements ciblant le VIH (2). Le NIH (*National Institute of Health*) américain a été le premier détenteur de brevet à mettre sa propriété intellectuelle à la disposition d'autres membres du *Pool*, qui va désormais permettre aux pays en développement de bénéficier des médicaments antérieurement protégés par les brevets détenus exclusivement par les pays développés.

B. Où en est-on ?

Proposée dès 2004 dans son rapport sur *Les nouvelles contributions financières internationales* par la Commission Landau, la taxe sur les billets d'avion a fait couler beaucoup d'encre. Ses promoteurs affirment qu'appliquée sur les prix des billets délivrés aux passagers décollant du territoire des pays qui l'ont mise en place, elle constitue une source stable de financement et n'affecte pas le trafic aérien. Depuis son instauration en France en juillet 2006, la contribution de solidarité n'aurait entraîné aucune difficulté dans le secteur du transport aérien. Le Groupe Pilote en paraît si convaincu qu'il a lancé à Conakry une *task force* de pays africains afin de convaincre le plus grand nombre d'États du continent de mettre en œuvre, selon leurs propres caractéristiques, cette contribution de solidarité.

Force est pourtant de constater qu'en 2011, seuls neuf pays l'ont mise en place : la France, le Chili, la Côte d'Ivoire, Madagascar, Maurice, le Mali, le Niger et la Corée du Sud (3). Sur les six pays fondateurs d'UNITAID, seul deux ont donc mis en place la taxe... Concernant la prévisibilité de la ressource, le député Charles de Courson, chargé du contrôle et de l'évaluation du budget de l'Aviation civile pour la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, a montré qu'elle était naturellement très dépendante de l'état du trafic, lui-même sensible aux évolutions de la situation économique : la crise a ainsi créé en 2009 un manque-à-gagner de 12 millions d'euros (153 au lieu de 165) par rapport aux prévisions (4). Quant à l'argument de la neutralité de la taxe sur le trafic, le fait que pas un pays ne l'ait mise en œuvre depuis 2007 (5), c'est-à-dire depuis le début de la crise, permet de le relativiser... Signe que la ressource pose problème : le revirement courant 2010 sur la Fondation du Millénaire. Sa mission était de mettre en œuvre le projet de Contribution volontaire de solidarité (CVS), conçue comme un moyen de lever des fonds supplémentaires pour UNITAID. C'était le projet *MassiveGood* : l'objectif était de permettre à des individus d'effectuer de petits dons volontaires de 2 dollars ou de 2 euros lorsqu'ils réservaient leurs billets d'avion sur Internet. Lancé aux États-Unis et en Espagne, le dispositif n'a rien donné (6).

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		La concentration de l'action sur un champ sanitaire précis garantit relativement l'efficacité du dispositif.
Simplicité		Le bilan, 5 ans après le lancement du dispositif, oblige à la circonspection : seuls 7 pays ont mis en place la taxe.
Prévisibilité et stabilité		Sur le principe, oui, car il est facile de connaître le chiffre d'affaire des compagnies aériennes et donc d'évaluer les recettes de la taxe. Mais peu de pays ayant rallié le dispositif, et encore moins de pays majeurs du transport aérien, la dépendance à l'état du trafic de la ressource issue du faible nombre de participants est grande – et donc la stabilité peu assurée.
Souplesse		On peut difficilement augmenter la taxe sans risquer de perturber le marché du transport aérien.
Viabilité		Processus durable.
Neutralité économique		On entend beaucoup que la taxe ne pénalise pas le trafic aérien... Voire. Il faudrait prouver qu'en période de crise, un surcoût de l'ordre de 80 euros sur un vol Affaire n'est pas pénalisant. L'échec du projet <i>MassiveGood</i> mériterait également d'être éclairci.
Equitabilité		Le mécanisme, en s'appuyant sur l'essor du trafic aérien, répond à l'exigence de redistribution des fruits de la mondialisation, qui est à la source de la création des financements innovants.
Contribution significative		Le financement est clairement significatif depuis sa création et répond aux besoins ciblés.
Indépendance		Ce qui arrive sur le terrain est du « matériel » pharmaceutique : les risques de corruption ou de captation sont moins grands.
Autonomisation		L'autonomisation des populations passe par la réduction de la vulnérabilité des populations. Or, un accès facilité aux soins et aux médicaments ne peut que répondre à cette attente.

(1) Voir sur le site d'UNITAID <http://www.unitaid.eu/fr/projects-mainmenu-3/countries-mainmenu-108.html>.

(2) Voir <http://www.medicinespatentpool.org/>.

(3) Henri Emmanuelli, *Rapport d'information sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes*, juillet 2011, pp. 8-9.

(4) Charles Courson, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2010*, « Ecologie, développement et aménagement durables : Transports aériens et météorologie ; Contrôle et exploitation aériens », octobre 2009, p. 47.

(5) La Jordanie a déclaré son intention d'introduire la taxe sur les billets d'avion en 2008. De même, le Kenya et le Burkina Faso ont-ils promis d'introduire la taxe dans un « futur proche ». Mais force est de constater qu'à ce jour, ce n'est fait dans aucun de ces trois pays.

(6) UNITAID, *Rapport d'activité 2010*, p. 64.

8. Loterie mondiale ou « loterie humanitaire »

A. Qu'est ce que c'est ?

Présentée parmi les options du rapport sur *Les nouvelles contributions financières internationales* de la Commission Landau de 2004, l'idée d'une loterie mondiale (*Global Lotto*) n'est pas une idée neuve. La Belgique et le Royaume-Uni ont déjà financé des programmes d'aide en s'appuyant sur leur loterie nationale. La Belgique a mobilisé près de 330 millions d'euros depuis 1987. Au Royaume-Uni, pour un billet de loterie de 1 livre acheté, 28 pences sont utilisés pour soutenir des « causes humanitaires ». Depuis 1995, le *Big Lottery Fund* a déjà contribué à hauteur de 245 millions d'euros (213 millions de livres) au financement de projets dans les pays en développement (1).

En 2002, l'idée a été relancée par le PAM, la FAO, le FIDA ainsi que par Martti Ahtisaari, ancien Secrétaire général de l'ONU et futur prix Nobel de la Paix 2008. Selon ses défenseurs, la loterie mondiale disposerait d'une force symbolique incontestable puisqu'il s'agirait d'une activité partagée au même moment et de la même manière dans le monde entier. Une étude réalisée par Ipsos en 2005 avait estimé le potentiel de joueurs d'un tel dispositif à pas moins de 220 millions de personnes rien que dans neuf pays européens (France, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, Pologne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni). 70% de ces joueurs se déclaraient prêts à participer à une « loterie humanitaire ».

B. Où en est-on ?

Trois dispositifs différents sont généralement envisagés par les promoteurs de l'idée. Le premier modèle consisterait à utiliser les loteries nationales existantes et faire ainsi de la loterie mondiale une combinaison de loteries nationales. Ce modèle de loteries transnationales existe déjà en Europe, gérées par des entreprises nationales : le « Viking Loto » en Scandinavie et l'« EuroMillions » dans neuf pays européens. Ainsi les jeux seraient enregistrés dans les mêmes bureaux que les jeux nationaux pour faciliter la mise en place. L'autre possibilité consisterait à créer une entité internationale directement chargée de l'organisation de la loterie (WLA, *World Loterie Association*). Mais la structure ainsi créée se heurterait aux privilèges de certaines loteries nationales (comme la Française des Jeux en France) et à l'importance des investissements à réaliser. La troisième option serait d'affecter à l'aide au développement une partie des recettes d'un jeu déjà existant. Certaines propositions militent par ailleurs en faveur de la création de loteries additionnelles réservées à des causes spécifiques (comme la lutte contre le sida, le climat, l'éducation, etc.) afin de faire coïncider l'offre de solidarité aux préférences individuelles des joueurs.

Selon l'*Association of Charity Lotteries in the European Union* (ACLEU), organisation qui vise à promouvoir le modèle des loteries caritatives dans l'Union européenne, l'UE pourrait lever pas moins de 10 milliards d'euros par an si ce modèle était mis en œuvre par l'ensemble des Etats membres « de façon libéralisée et non-discriminatoire » (2)... Un tel chiffre n'est avancé par aucun acteur crédible. Le PAM a, de son côté, développé l'idée d'une « loterie humanitaire » dans laquelle il s'agirait de vendre des billets à gratter d'un euro pouvant rapporter une somme allant de 20 à 100 euros, voire un voyage sur le terrain pour visiter un projet de développement. Selon les calculs du PAM, les gains pourraient s'élever à 400 millions d'euros par an si cette loterie était initiée au niveau mondial. Enfin, en 2009, la France avait annoncé qu'elle étudierait « la création d'un jeu spécifique pour l'Afrique », un loto ou un bingo en ligne, qui viendrait en complément de son APD. Rien de très concret depuis...

Si le Groupe Pilote continue de considérer cette piste comme ouverte, il est peu probable qu'elle voie sa mise en œuvre concrète à court ou moyen terme.

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Le système, évoqué par certains, de loteries additionnelles permettrait certes d'assigner le mécanisme à des causes spécifiques. Mais, en tout état de cause, quelle partie des recettes serait réservée à l'aide ? On l'ignore à ce stade...
Simplicité		Oui, la création d'une loterie est simple. La chose plus difficile serait, comme noté dans le rapport Landau, de faire une bonne communication sur le produit pour inciter le plus grand nombre de joueurs possible.
Prévisibilité et stabilité		Oui, une fois la loterie créée, on peut sans doute prévoir des ressources stables et prévisibles.
Souplesse		Peu d'adaptation possible, progressivité du montant de la loterie possible.
Viabilité		La viabilité du financement semble assurée.
Neutralité économique		Discutable, quand on sait que ce sont surtout les catégories à plus faible revenu qui consacrent une partie plus importante de leurs revenus aux jeux de hasard. Il y a là un risque d'encourager des comportements addictifs, économiquement préjudiciables.
Équitabilité		Le mécanisme n'avantage ni ne dessert aucune des deux parties.
Contribution significative		Cela dépendra beaucoup de la manière dont seront gérés et affectés les fonds et aussi du succès du jeu (le rapport Landau rappelle quelques échecs passés).
Indépendance		Même remarque que ci-dessus ; on ne dispose pour le moment d'aucun élément de gouvernance des projets de développement eux-mêmes.
Autonomisation		Parmi les acteurs évoqués, aucun n'a développé une vision novatrice de la conduite des projets. Certains évoquent même le pur et simple abondement de l'APD existante...

(1) Ces données sont tirées du document de la Commission européenne, *Innovative financing at a global level*, avril 2010, p. 44, disponible sur http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409en.pdf.

(2) Voir l'argumentaire sur <http://www.aclcu.eu/home.htm>.

9. Instruments axés sur le marché des émissions de carbone

A. Qu'est ce que c'est ?

Dès 2006, l'Union européenne évoquait la possibilité de créer un mécanisme de financement innovant sur la base d'un système d'échange de permis d'émissions de CO₂, dont une partie du produit pourrait être affectée au développement selon le mécanisme de la compensation volontaire (1). En 2008, la Déclaration de Conakry du Groupe Pilote réaffirmait que les « premières victimes du réchauffement climatique sont les pays les moins avancés, c'est-à-dire ceux qui sont les moins responsables des émissions de CO₂ » et signalait le potentiel qu'« offre la possibilité de dégager des ressources nouvelles pour corriger cette injustice et financer en particulier les actions d'adaptation au changement climatique » (2).

La sorte d'euphorie mondiale qui accompagna la phase préparatoire du Sommet de Copenhague de 2009 fit du « mécanisme pour un développement propre » (MDP), prévu à l'article 12 du Protocole de Kyoto, qui permettait à un Etat ou à une entreprise d'un pays industrialisé d'investir dans un projet de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans un pays en voie de développement (3), le modèle du partage intelligent entre le Nord et le Sud du fardeau de la lutte contre le réchauffement climatique. Mais les résultats décevants des sommets de Copenhague puis de Cancun en 2010, ont obligé les promoteurs de ce mécanisme complexe à plus de prudence. Il est difficile aujourd'hui, dans le contexte de crise persistant où nous sommes, de lui prévoir un avenir radieux.

B. Où en est-on ?

Les pays européens se sont tout de même engagés à allouer au moins 50% des revenus issus de la mise aux enchères de crédits carbone à l'adaptation des pays en développement aux effets du changement climatique et à réduire leurs émissions. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont décidé de recourir au système d'enchères pour la période 2008-2012 (4) et le Conseil européen a proposé, en décembre 2008, un compromis concernant les recettes générées par les ventes aux enchères. Il demeure par ailleurs quelques projets, en Afrique notamment, éligibles au financement MDP : le Maroc a par exemple obtenu l'aval du projet de valorisation énergétique du biogaz émis par la station d'épuration de la ville de Fès ; l'entreprise Rhodia a, quant à elle, investi dans ce cadre dans des mécanismes de développement propre en Corée du Sud et au Brésil.

Mais, d'un point de vue général, les résultats du sommet de Cancun de décembre 2010 sont plutôt maigres et n'ont pas permis de donner l'impulsion attendue par beaucoup. Il faut d'ailleurs rappeler que le sommet a abouti à la signature d'un accord et non d'un traité, qui aurait été juridiquement plus contraignant. Aucune mesures visant à prolonger les dispositions relatives au Protocole de Kyoto au-delà de 2012 n'ont été fermement arrêtées et les moyens retenus pour lever les 100 milliards de dollars par an dont devrait être doté le *Green Climate Fund* créé à Cancun et chargé d'assister les pays en développement dans le financement des réductions d'émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique, reste assez flous. Selon le *Global Wind Energy Council*, « aucune des questions fondamentales de nature politique, juridique ou technique nécessaires pour établir un régime mondial sur le climat n'ont été résolues » (5).

Rendez-vous donc au sommet de Durban, en Afrique du Sud, fin 2012...

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		La proportion, avancée par les pays européens, de 50% des recettes finançant en priorité les actions d'adaptation au changement climatique dans les PED, est plutôt bonne. Mais les incertitudes, nées des réticences des plus grands pollueurs de la planète (Etats-Unis et Chine), sont trop grandes à ce stade pour parier sur son efficacité.
Simplicité		Le coût de recouvrement paraît minime et ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats. Mais des inquiétudes existent quant à la longueur et la lourdeur des procédures d'éligibilité (les projets passent par l'ONU et les délais sont longs).
Prévisibilité et stabilité		Oui, une fois le mécanisme adopté.
Souplesse		Régularité et progressivité possibles car obligation serait faite aux entreprises et aux Etats de réduire les gaz à effet de serre. De plus, le mécanisme intègre l'idée d'une flexibilité du coût lié à leur mise en œuvre, suivant le lieu d'émission.
Viabilité		Oui, une fois le mécanisme adopté.
Neutralité économique		Risques d'impact sur les entreprises et leur compétitivité.
Equitabilité		Si le mécanisme impacte incontestablement les entreprises, il répond bien à la volonté de mieux répartir les fruits de la mondialisation.
Contribution significative		Sans la participation des pays les plus pollueurs (Etats-Unis et Chine), il restera impossible d'atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars par an – et même d'atteindre les 50 milliards estimés nécessaires pour la seule adaptation au changement climatique.
Indépendance		Question en suspens. Peut garder son indépendance, mais passe souvent par une autorité nationale.
Autonomisation		Les crédits carbone permettent de financer des projets pour le développement durable, ce qui génèrera <i>in fine</i> de la valeur pour les pays bénéficiaires.

(1) La compensation volontaire est un mécanisme par lequel une entité (administration, entreprise, particulier) substitue de manière partielle ou totale une réduction à la source de ses propres émissions de gaz à effets de serre (GES) en une quantité équivalente de « crédits carbone », en les achetant auprès d'un tiers.

(2) Voir <http://www.leadinggroup.org/article178.html>.

(3) Ce sont les Accords de Marrakech, adoptés en 2001, qui fixent les règles de fonctionnement du MDP.

(4) L'Allemagne avait annoncé dès 2007 qu'une partie des revenus tirés de la mise aux enchères des crédits carbone serait réservée à la lutte contre le changement climatique des pays en développement.

(5) Voir <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/dec/12/cancun-agreement-rescues-un-credibility>.

10. RED (« *Buy Red save lives* »)

A. Qu'est ce que c'est ?

Lancé en 2006 par le chanteur Bono et le journaliste Bobby Shriver, RED fonctionne comme un label appliqué à des produits dont les bénéfices de la vente vont à la lutte contre le sida en Afrique. Le but affiché par le chanteur de U2 est « l'implication du secteur privé » dans cette lutte. Dès le lancement, les marques partenaires sont nombreuses : American Express UK, Converse, Gap, Emporio Armani, Dell, Windows, Apple, Hallmark, Starbucks et Penguin Classics. En 2010, Bono et son épouse Ali Hewson ont lancé leur propre ligne de vêtements, Edun, composés exclusivement de produits fabriqués en Afrique sub-saharienne.

L'essentiel des profits générés par RED est reversé au Fonds mondial contre le Sida, la Tuberculose, et le Paludisme (FMSTP), afin d'être investi dans les programmes de lutte contre le sida en Afrique, en se focalisant sur les femmes et les enfants. D'après ses propres chiffres, RED aurait collecté depuis sa création plus de 160 millions de dollars, directement reversé au Fonds Mondial – ce qui aurait permis à 5 millions de personnes de recevoir un traitement HIV.

B. Où en est-on ?

Peu de nouvelles marques se sont associées au concept depuis son lancement, du fait d'un feu nourri de critiques. Sur la réalité des fonds versés tout d'abord. RED a axé sa communication sur le fait que jusqu'à 50% des profits de chaque produit sont reversés au FMSTP. Or, selon certains, c'est une part bien moins grande qui serait reversée au Fonds mondial, moins de 5%... De même, on critique la disproportion entre les moyens de communication mis en œuvre et la réalité des actions conduites. Pour Mark Rosenman, activiste et « penseur » du secteur à but non lucratif, professeur à l'Union Institute et à l'Université de Cincinnati, la disparité entre les dépenses de marketing (qu'il estime à 100 millions de dollars) et l'argent effectivement récolté par RED (18 millions en 2007, toujours selon lui) illustre les dérives du *business* caritatif (1). D'autres enfin estiment ce mécanisme superflu et inutile, car jugé moins efficace que les contributions caritatives directes.

On l'aura compris, RED n'a pas que des défenseurs...

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Trop de doutes existent aujourd'hui sur la réalité du ratio argent récolté/argent investi.
Simplicité		Oui, le concept a été incontestablement simple à mettre en place.
Prévisibilité et stabilité		Fondé sur la consommation individuelle, le mécanisme est sans doute trop dépendant, particulièrement en temps de crise, des incertitudes de la situation économique des pays où se trouvent les consommateurs.
Souplesse		Ne peut pas s'adapter. Ne peut pas baisser les prix des produits des partenaires.
Viabilité		De trop nombreuses incertitudes sur le moyen et long terme, du fait des fortes attaques, qui risquent de pénaliser le développement du concept et, donc, le financement de la lutte contre le sida.
Neutralité économique		Aucun impact négatif sur les entreprises participantes, ni sur le consommateur, car le produit RED est vendu au même prix qu'un produit de base.
Equitabilité		Rien à dire sur le principe : le pouvoir d'achat de certains vient en aide à des personnes démunies et malades.
Contribution significative		Là encore, trop de doutes existent aujourd'hui sur la réalité du ratio argent récolté/argent investi.
Indépendance		Indépendance à l'égard des gouvernements, mais le cheminement et l'architecture du financement ne paraissent guère transparents, à ce jour, entre RED et le FMSTP.
Autonomisation		En apportant un mieux-être aux malades des pays pauvres, RED contribue, même modestement et imparfaitement, à l'amélioration de la « capacité » de ces personnes, donc à leur autonomie.

(1) Voir Mya Frazier, *Costly Red Campaign Reaps Meager \$18 Million*, 5 mars 2007, disponible sur http://adage.com/article?article_id=115287.

11. Facilité internationale pour le financement de la vaccination (*International Finance Facility for Immunisation*)

A. Qu'est ce que c'est ?

La mise en œuvre des programmes d'aide au développement paraît parfois trop longue. Dans le domaine de la santé notamment, tout retard pèse sur des vies humaines et les financements doivent être prévisibles pour être efficaces. C'est pour répondre à ces problèmes qu'en 2006 a été créée, à l'initiative du Royaume-Uni et de la France, la Facilité Internationale pour le Financement de la vaccination (*International Finance Facility for Immunisation*, IFFIm), un mécanisme de pré-financement massif reposant sur des garanties d'emprunts. Il a alors pour objectif de garantir que près de 4 milliards de dollars seront levés sur une durée de 20 ans pour mener de vastes campagnes de vaccination. Les fonds sont levés à travers l'émission d'obligations garanties par des engagements contraignants de la part des donateurs (1). Celles-ci sont achetées sur les marchés financiers et sont émises de façon régulière à partir d'un schéma établi lors de la signature des engagements. Les fonds sont donc parfaitement prévisibles, stables et directement utilisables pour des projets dans le secteur de la santé. La première émission en novembre 2006 témoigne de ce solide engagement puisqu'elle a mobilisé près d'un milliard de dollars auxquels se sont ajoutés plus de 200 millions de dollars levés auprès d'investisseurs japonais en mars 2008.

En plus des deux pays fondateurs, sept autres pays et la Fondation Melinda and Bill Gates ont à ce jour pris part à l'initiative. Différents pourparlers sont actuellement engagés pour que d'autres pays se joignent à l'initiative. Des entreprises pharmaceutiques des pays du Nord, des représentants de la vaccinologie des pays du Sud et quelques agences (OMS, UNICEF, la Banque Mondiale) sont également partenaires.

Les fonds sont gérés par l'alliance GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*) qui les affecte à des projets de vaccination dont elle vérifie la fiabilité. Le montant des décaissements s'élève aujourd'hui à plus de 1,6 milliard de dollars, selon les sources IFFIm, en direction de programmes d'immunisation et d'amélioration des systèmes de santé, comme l'initiative de vaccin pentavalent. D'autres initiatives importantes sont aussi menées contre la rougeole, la fièvre jaune, la poliomyélite ou le tétanos contracté pendant les accouchements par les mères et leurs enfants.

B. Où en est-on ?

A ce jour, les pays donateurs se sont engagés à payer 6,269 milliards de dollars sur 20 ans (2). Ce montant est nettement supérieur à celui prévu lors du lancement de l'IFFIm en 2006.

Il faut remarquer que la crise et la défiance sur les marchés n'ont pas entamé la confiance dans le mécanisme : la dernière levée de fonds en novembre 2010 s'est élevée à 395 millions de dollars, en provenance d'Australie (*Kangaroo bonds*). Autre indice de cette confiance : en novembre 2010, l'agence de notation Standard & Poor's confirmait la notation AAA de l'émetteur et révisait les perspectives de la notation en la faisant évoluer de « négatives » à « stables » (3).

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Oui, pour les ressources et des secteurs ciblés, avec peu de risques, un budget et une durée du projet crédibles – tout cela obtenu grâce au fort engagement initial des pays donateurs (du Royaume-Uni notamment).
Simplicité		Oui, car il y a l'obligation de paiement et la crédibilité de la garantie à la base du mécanisme.
Prévisibilité et stabilité		Oui. Prévisibilité et stabilité sont à la base du jugement favorable accordé par l'agence Standard & Poor's.
Souplesse		Oui. Progressivité et régularité possibles.
Viabilité		Rapidité de mobilisation, bonne solution à une urgence seulement.
Neutralité économique		Ce mécanisme constitue indéniablement un alourdissement de l'endettement public des pays donateurs. Il risque en outre de produire des effets négatifs sur les flux futurs de l'APD.
Équitabilité		Il s'agit de prêts garantis, donc le remboursement des dettes contractées constituera forcément un fardeau pour les générations futures.
Contribution significative		Oui, il s'agit d'une contribution considérable en terme de montants levés et significative sur le domaine d'aide ciblé. Les financements IFFIm ont permis à GAVI de doubler ses dépenses depuis 2006.
Indépendance		Le mécanisme reste très largement tributaire de la gouvernance publique et des interrogations se sont faites entendre sur la capacité des pays pauvres à utiliser de telles sommes de manière efficace et transparente.
Autonomisation		La santé reste incontestablement l'un des facteurs majeurs d'autonomisation des populations.

(1) Etats ou fondations privées.

(2) Voir liste des pays donateurs et les sommes engagées sur <http://www.iff-immunisation.org/donors.html>.

(3) Voir <http://www.iff-immunisation.org/pdfs/IFFImOtkRv3Nov10.pdf>.

12. Fonds souverains dédiés au développement

A. Qu'est ce que c'est ?

La crise d'endettement que connaissent les pays donateurs les amène à plafonner, si ce n'est à réduire, les montants de l'APD. Les pays en développement doivent s'adapter à ce nouveau contexte défavorable, en gérant au mieux leurs ressources et leurs dépenses, en améliorant l'efficacité de leur fiscalité et, pour ceux qui bénéficient de ressources naturelles, en orientant leurs recettes vers des objectifs de développement à long terme.

Dans ce dernier cas, la création de fonds souverains (1) contrôlés par les pays en développement eux-mêmes peut s'avérer une solution innovante. Des réflexions avancées sont en effet en cours afin de doter des pays disposant de ressources naturelles et de la rente qui en découle, de leur propre fonds souverain dans le but de faciliter leur développement et leur autonomie plutôt que de s'appuyer exclusivement sur des investissements issus de fonds étrangers – souverains ou non. Pour les pays africains, que ces réflexions concernent, il s'agirait de fonds principalement abondés par des recettes pétrolières ou minières.

Le principe sous-jacent à ces réflexions est double. Tout d'abord, comme dans le cas d'autres pays ayant créé leurs fonds au Moyen-Orient notamment, il s'agirait de pérenniser le revenu issu de ressources non-renouvelables, et de l'orienter vers des objectifs de développement durable. Ensuite, cela permettrait à des pays pauvres de se doter d'outils financiers élaborés et performants. Attention cependant : l'innovation ne résiderait pas dans l'architecture elle-même des fonds, mais dans les investissements exclusivement orientés vers le développement du pays contrôlant le fonds. On sait que pour rester à l'abri des conflits d'intérêts, les fonds souverains n'investissent généralement pas dans leurs pays. Mais ici, des mécanismes seraient mis en œuvre pour permettre tout de même un investissement sur le plan national – comme par exemple des accords entre fonds sur un plan régional avec la définition d'un pourcentage précis pouvant être investi localement dans des secteurs choisis, comme l'agriculture, la santé, l'éducation ou la formation (pour autant que les projets présentés assurent une rentabilité financière suffisante).

B. Où en est-on ?

Il existe aujourd'hui une dizaine de fonds souverains africains en activité comme le *Revenue Regulation Found* algérien, le Fonds pour les Générations Futures au Gabon, le *Pula Fund* au Botswana ou le *Revenue Management Plan* au Tchad ; mais pour le moment, la plupart d'entre eux ne sont pas opérationnels ou ont une vocation de réinvestissement pure afin de financer l'exploitation des ressources naturelles dont leurs revenus sont issus.

Les pays qui bénéficient de recettes d'exportation importantes commencent à prendre conscience de la nécessité de préserver leurs richesses pour les générations futures. C'est dans cet esprit que les fonds souverains prennent tout leur sens : les revenus de l'exploitation de ressources non renouvelables doivent permettre, à moyen et long terme, la constitution d'un capital qu'il faut faire fructifier pour les générations à venir. Des pays comme le Ghana, la Sierra Leone et même le Nigeria s'engagent actuellement sur cette voie exigeante. Cependant, avant de parvenir à l'application d'un modèle très rigoureux, des étapes sont nécessaires. Tout d'abord il convient de remarquer que les fonds souverains sont alimentés par une fraction des recettes d'exportation. Sans être indolore, le prélèvement doit être supportable dans des pays où la lutte contre la pauvreté est le premier des objectifs des gouvernements. Il est même possible d'envisager qu'un pourcentage réduit de ces fonds soit utilisé pour des financements prioritaires ou d'urgence. De telles formules sont en cours d'étude dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'essentiel, comme le fait remarquer un Ministre des Finances d'un important pays d'Afrique Centrale, est de « comprendre et

d'admettre que même très endetté, un pays doit épargner ».

Grâce à leur rente, certains pays ont, dans la décennie qui vient de s'écouler, réalisé d'authentiques efforts de désendettement – le Ghana ou le Congo Brazzaville par exemple (2). Ils réalisent aujourd'hui qu'il convient de l'orienter vers des investissements axés sur le développement, que ce soient à travers des fonds de stabilisation, des fonds d'épargne ou d'investissements. Le principal obstacle qu'il doivent encore franchir est celui de la réticence de leurs partenaires des pays du Nord qui ont accepté des réductions de dettes et mis en place des mécanismes de soutien comme l'initiative PPTE (Pays Pauvres très Endettés) et craignent de nouvelles dérives. En particulier, les bailleurs de fonds ont souvent exigé que les recettes d'exportation soient versées sur un compte spécial à la Banque Centrale Régionale (BCEAO et BEAC), donc hors de portée des Etats. La mise en place de fonds souverains supposerait l'abandon de cette obligation.

Les réflexions en cours aboutiront-elles dans les mois à venir ?

C. Qu'en pense-t-on ?

Critère	Avis	Commentaires
Efficacité		Oui. Le mécanisme répond à une part des carences de l'investissement en Afrique et l'application des normes de gestion traditionnelles des fonds existants garantie <i>a priori</i> des ressources, un niveau d'expertise et une gestion du risque satisfaisants.
Simplicité		Le schéma de constitution d'un fonds souverain est connu, mais cela nécessite également la mise en place d'une fiscalité renouvelée et d'une transparence quant à la gestion de ces fonds par les gouvernements des pays concernés.
Prévisibilité et stabilité		Les prix des matières premières sont fluctuants sur les marchés, mais tendanciellement à la hausse sur le long terme. Une bonne gestion des recettes dégagées doit permettre de se couvrir d'un risque de chute ponctuelle.
Souplesse		Actifs pour investir très diversifiés, peu de contraintes.
Viabilité		Le mécanisme des fonds souverains est déjà en activité dans de nombreux pays et a prouvé son efficacité.
Neutralité économique		Par essence, la « philosophie » du mécanisme serait d'orienter la ressource vers des investissements porteurs de développement.
Equitabilité		<i>Idem.</i> Si un fonds créé se destine par exemple aux financements d'infrastructures manquantes ou à des projets de développement durable, il bénéficiera à tous.
Contribution significative		Les recettes escomptées seront importantes et les investissements permettront de répondre à des besoins ciblés.

Indépendance

L'enjeu de la mise en place de ces fonds en Afrique est justement de faire en sorte qu'ils ne soient pas la « propriété » de gouvernements, ce qui ouvrirait la porte à toutes les dérives possibles. Mais le risque politique, craint par les bailleurs internationaux, est bien réel.

Autonomisation

Oui. C'est même la volonté d'autonomisation et d'indépendance financière qui est à la base de la création de tels fonds souverains.

(1) On peut définir les fonds souverains comme des fonds d'investissements possédés ou contrôlés par un gouvernement national avec une politique d'investissement à logique long-termiste, visant à atteindre des objectifs macroéconomiques.

(2) La rente pétrolière du Congo Brazzaville, 4e producteur africain, lui a permis un effort de désendettement important : sur la période 2004-2010, le pays a réduit sa dette par habitant de 1576 dollars/habitant à 340 dollars/habitant.

Partie 3

Conclusion et recommandations

A l'issue de ce tour d'horizon, une première leçon s'impose : le temps de l'aide traditionnelle, verticale, du Nord vers le Sud et passant par les Etats est révolu. L'APD n'est pas condamnée mais, outre que des critiques de plus en plus fortes s'expriment contre son principe même (1), elle subit désormais de très fortes contraintes liées à la situation d'endettement des principaux pays donateurs. La montée en puissance des financements innovants, de la recherche de nouveaux mécanismes et des débats qu'ils suscitent, trouve sa source dans cette situation nouvelle. On apportera donc une contribution utile si l'on est capable de déterminer, avec prudence et circonspection, quels sont les meilleurs de ces mécanismes, les plus efficaces pour accomplir la mission qu'on leur assigne, les moins perturbants pour les populations aidées, les moins pesants sur les finances publiques des pays donateurs. C'est ce que nous nous proposons de faire dans cette troisième partie.

On présente dans le tableau ci-dessous les 12 financements innovants que nous venons d'étudier, classé par ordre décroissant du nombre de feux vert, orange et rouge obtenus pour chacun des 10 critères d'analyse retenus (2) :

			
Garanties d'achat futur (<i>Advance Market Commitments for vaccines</i>)	8	2	0
Assurance et abondement de réserves de réassurance	8	2	0
Fonds souverains dédiés au développement	8	2	0
Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement : l'exemple de <i>Cool Earth</i>	7	3	0
UNITAID et la taxe sur les billets d'avion	6	4	0
Transfert de l'épargne des migrants	5	5	0
Instruments axés sur le marché des émissions de carbone	5	5	0
Facilité internationale pour le financement de la vaccination	6	2	2
Loterie mondiale ou « loterie humanitaire »	4	5	1
RED	4	4	2
Recyclage du budget non-utilisé de la PAC	3	3	4
Taxe sur les transactions financières	2	4	4

Nous l'avons dit plus haut, cette présentation ne se veut pas un classement. Elle permet en revanche, par les rapprochements qu'elle offre, de dégager quelques observations et de formuler quelques recommandations pouvant être utiles dans les débats en cours, au G20 et au delà. Nous en proposons cinq.

En ces temps de contraintes budgétaires lourdes, les marges de manœuvre des pays donateurs sont réduites, et appelées à le rester. Par leur neutralité économique d'abord, les mécanismes de financement innovant devront impacter le moins possible la source prélevée. Cela amène ensuite à repenser la place que doit tenir le secteur privé dans le développement de ces pays, et sa relation à la sphère publique. La contribution de ces mécanismes devra aussi être significative et long-termiste – à la fois qualitativement et quantitativement – et transparente. L'objectif d'autonomisation des populations doit enfin être mis au premier rang des priorités.

1. Privilégier la plus grande neutralité économique possible

Le contexte de pression sur la dépense publique dans les pays du Nord et d'incertitude sur la croissance mondiale à court terme, impose de privilégier la plus grande neutralité économique possible des mécanismes innovants mis en place. Les mécanismes en haut de tableau (*Garanties d'achat futur*, *Assurance et abondement de réserves de réassurance*, *Fonds souverains dédiés développement*) présentent l'avantage de ne peser d'aucun poids sur les finances publiques des pays donateurs, et de ne pas impacter non plus le secteur privé. Les mécanismes de mobilisation de l'épargne individuelle sur une base volontaire (*Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement* ou *Transferts de l'épargne des migrants*) sont également à privilégier de ce point de vue.

A l'inverse, un mécanisme comme le *Recyclage du budget non-utilisé de la PAC* paraît particulièrement mal adapté au contexte de la crise de l'endettement que connaît la plupart des pays européens, qui ne disposent pas de beaucoup d'argent public disponible. De même, des outils comme les *Instruments axés sur le marché des émissions de carbone* ou la *Taxe sur les transactions financières* font peser des risques de distorsion de concurrence.

2. Favoriser la mise en relation des acteurs privés et publics

Les Etats contraints à la parcimonie, quels autres acteurs pour financer des besoins de développement qui demeurent immenses ? Si l'on analyse les trois premiers financements innovants de notre tableau, ils ont pour caractéristique commune notamment de mettre en relation un acteur public (organisation internationale ou Etat) avec un acteur privé (individu ou entreprise). Que ce partenariat soit contractuel avec les *Garanties d'achat futur*, fondé sur d'éventuelles dotations publiques pour les *Réserves de réassurance* ou sur de l'investissement privé pour les *Fonds souverains dédiés développement*, il fait interagir les deux acteurs économiques clés du développement et de la croissance.

Il ressort à l'inverse de notre étude que, quand un mécanisme choisit de ne mobiliser qu'un seul acteur, soit public (*Recyclage du budget non-utilisé de la PAC*), soit privé (*RED*), il perd en viabilité ou en efficacité. Cette constatation sanctionne une conviction de plus en plus forte chez les spécialistes de l'indispensable implication du secteur privé comme acteur du développement (3).

3. Rechercher les contributions les plus significatives sur le long terme

Face aux besoins immenses des pays en développement, il convient de privilégier, parmi tous les mécanismes envisagés, ceux pouvant générer le plus de valeur possible pour les populations bénéficiaires sur le long terme. C'est ainsi que des mécanismes comme *RED*, soumis à de nombreuses critiques, le *Recyclage du budget non-utilisé de la PAC*, soumis à l'aléa politique, ou la *Taxe sur les transactions financières*, menacée par la conjoncture internationale et l'effet d'éviction sur les marchés, paraissent peu pérennes.

La stabilité constitue pourtant un objectif majeur pour la création de nouveaux financements innovants. De ce point de vue, les mécanismes de haut de tableaux, mais aussi la *Facilité internationale pour le financement de la vaccination* par exemple, présentent des qualités long-termistes incontestables.

4. Valoriser les mécanismes transparents

La question de la recherche de la transparence dans les outils d'aide au développement n'est pas nouvelle. L'APD a souvent été critiquée de ce point de vue. En rappelant que la panacée n'existe sans doute pas, on peut pourtant penser que certains mécanismes nouveaux – ceux qui, en particulier, sont le moins possible sous le contrôle des Etats – permettent d'envisager des progrès.

C'est incontestablement le cas des *Plateformes communautaires pour la préservation de l'environnement*, qui font interagir presque exclusivement des acteurs privés ou associatifs. C'est aussi le cas de *l'Assurance et abondement de réserves de réassurance* : le développement d'un marché sain de l'assurance dans les pays pauvres sera un facteur important du développement économique et de meilleure gouvernance.

5. Contribuer à l'autonomisation des populations aidées

Souvent oubliée par certains professionnels du développement et des ONG, une vérité qui étonnera peut-être, doit pourtant être rappelée avec force : la vocation de l'aide au développement est de disparaître... Le jour où les populations des pays pauvres n'auront plus besoin d'elle, sera un jour heureux : leur développement sera arrivé à un stade suffisant pour la rendre inutile. De ce point de vue, l'autonomisation de ces populations doit être un objectif prioritaire des nouveaux mécanismes du financement de l'aide.

C'est pourquoi des mécanismes tels que le *Recyclage du budget non-utilisé de la PAC* ou la *Taxe sur les transactions financières*, qui permettent certes de lever des fonds nouveaux mais ne sont pas innovants dans le mécanisme de financement des projets de développement, nous apparaissent insuffisants. A l'inverse, les modèles qui renforcent la « capacité » des individus, selon le mot d'Amartya Sen, et renforcent leur liberté individuelle et collective, sont à encourager, comme *l'Assurance et abondement de réserves de réassurance* et les *Fonds souverains dédiés au développement*.

(1) La critique la plus virulente a été formulée par Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, 2009 (traduction française : *L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, éditions JC Lattès, 2009).

(2) Voir infra pp. 10-11.

(3) Voir par exemple Patrick Sevaistre, *12 propositions pour refonder l'aide au développement européenne*, Institut Thomas More, mai 2009.

