

# accent multilatéral

Numéro 18/Décembre 2015

Lettre d'information éditée conjointement par la Direction du développement et de la coopération DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

## Editorial

Les négociations relatives au nouveau cadre de financement du développement durable – le programme d'action d'Addis Abeba (Addis Abeba Action Agenda, AAAA) – ont été longues et forcément ardues, puisqu'il ne s'agissait pas moins que d'adopter les bases politiques et de financement nécessaires pour réaliser le développement durable dans le monde. L'accord qui a finalement été trouvé sur des thèmes aussi vastes que la restructuration de la dette extérieure ou la coopération fiscale internationale peut donc être considéré comme un important succès multilatéral. L'accord d'Addis Abeba a ouvert la voie à l'aboutissement des négociations relatives à l'Agenda 2030 et aux objectifs de développement durables qui se sont tenues deux mois plus tard à New York.

La Suisse a contribué pour beaucoup à cette avancée. Elle s'est employée dès le début à ce que l'AAAA fournisse un cadre complet et prospectif intégrant de la même manière tous les flux financiers – publics et privés, nationaux et internationaux. Elle a également fait en sorte que des thèmes transversaux importants comme l'environnement et l'égalité des sexes trouvent leur place dans tous les chapitres.

Quant à savoir jusqu'à quel point les principes définis dans l'AAAA seront mis en pratique et permettront un développement durable mondial, la réponse à cette question dépend de nous tous, qu'il s'agisse non seulement des acteurs de la coopération internationale, notamment des organisations prioritaires de la coopération multilatérale de la Suisse, mais aussi des Etats du Nord et du Sud, de la société civile et du secteur privé.

Nicole Ruder  
Daniel Birchmeier

## Un agenda pour financer le développement



Cours de science en Ethiopie. L'aide publique demeure un pilier du financement du développement durable.  
Photo ONU/Eskinder Debebe

**En juillet dernier, l'unanimité s'est faite à Addis Abeba sur un agenda des Nations Unies destiné à mobiliser des ressources pour soutenir l'agenda 2030 pour le développement durable. Elles tiennent en trois mots : taxes, investissements, aide.**

Les Objectifs du développement durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en septembre seront-ils financables ? Les pays membres partent du principe que oui et livrent leur feuille de route dans leur Agenda d'Action d'Addis Abeba. Issu des négociations internationales qui ont culminé lors de la Conférence sur le financement du développement tenue en juillet 2015 en Ethiopie, il constitue le troisième document onusien sur ce thème, après le Consensus de Monterey en 2002 et la Déclaration de Doha en 2008. Il s'appuie sur ces derniers, mais reflète un changement de paradigme pour prendre en compte les Objectifs du développement durable. Ces derniers et l'Agenda d'Action d'Addis Abeba constituent un nouveau cadre de travail qui « aligne tous les flux et politiques de financement avec les

priorités économiques sociales et environnementales et assure que ce financement soit stable et durable» a estimé le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DESA) dans un résumé du plan d'action.

Si les principaux piliers du financement sont inchangés, ils ont été clarifiés et mieux articulés. Il s'agit de l'aide publique, des investissements du secteur privé et des « ressources domestiques », un terme inoffensif qui recouvre notamment le thème le plus controversé de la conférence jusqu'au dernier jour : la coopération internationale en matière fiscale. La gestion de la dette et le commerce international ont aussi fait partie des thèmes discutés.

## L'aide publique au développement

L'aide publique au développement représente globalement 135 milliards de dollars par année. Les pays donateurs ont affirmé vouloir y consacrer 0,7% de leur revenu intérieur brut. L'Agenda insiste sur le fait que cette aide publique est « cruciale ». Elle doit être canalisée en priorité en direction des pays qui ont le moins de capacités pour mobiliser d'autres ressources, c'est à dire les plus pauvres et les plus fragiles. L'Agenda précise que cette aide vient « en complément » des ressources domestiques. Il insiste aussi sur la nécessité d'un « soutien international effectif » incluant des financements, concessionnels ou non.

L'aide publique doit aussi renforcer son rôle de levier pour mobiliser des ressources supplémentaires, publiques ou privée, comme le font les banques régionales de développement et la Banque mondiale, dont l'importance est soulignée dans le document.

### Le secteur privé

Une tendance de fond se confirme : le secteur privé est amené à jouer un rôle accru dans le cadre des Objectifs de développement durable, notamment dans le domaine des infrastructures qui demandera, selon la Banque mondiale, des investissements à hauteur de 1500 milliards de dollars par année. L'engagement du privé est considéré comme crucial pour créer des emplois et lever des impôts. Les banques multilatérales de développement vont continuer à jouer leur rôle de levier et de catalyseur dans ce domaine. « Nous appelons le secteur privé à appliquer sa créativité et son innovation au défi du développement durable », note l'Agenda d'Action d'Addis Abeba. C'est ce que Winnie Byanyima, directrice générale de l'organisation Oxfam International a appelé « livrer le développement au secteur privé sans les précautions nécessaires » dans un commentaire critique des résultats de la conférence.

L'agenda, lui, parle de mesures pour favoriser le secteur privé tout en alignant « les incitations (...) avec les objectifs publics », y compris en « engageant le secteur privé à adopter des pratiques durables et favoriser des investissements de qualité ». Le tout



L'accès à la technologie, comme ici le réseau mobile au Myanmar, demande une diversité des sources de financement. Photo Lester Ledesma pour ADB.

dans le respect des normes internationales. La Suisse soutient cette approche.

### Les ressources domestiques

Tous les pays s'accordent à dire que le financement du développement durable repose principalement sur la mobilisation des ressources domestiques. Cette appellation recouvre toute mesure à même d'augmenter les capacités financières nationales. Il s'agit d'une part de l'argent que les pays en développement peuvent générer en élargissant leur base fiscale, y compris dans le secteur informel, en mettant en place une administration transparente et compétente ou encore en simplifiant les modalités de paiement de l'impôt. Dans tous ces domaines la coopération internationale, déjà à l'œuvre, doit être renforcée. L'aide publique doit aussi servir à aider les pays en développement à renforcer leurs capacités dans le secteur bancaire. Actuellement, et contrairement à la pratique suisse de longue date en la matière, l'engagement international consacré à cette mobilisation est minime.

D'autre part, il y a l'argent qui sort du pays. C'est le « scandale de l'optimisation et de l'évasion fiscales internationales » comme l'appelle la coalition des principales ONG suisses d'aide, Alliance Sud. Il s'agit des sommes que les entreprises multinationales, notamment, transfèrent hors des pays où elles ont généré ces valeurs pour les mettre

à l'abri dans des juridictions fiscalement favorables. Ces sommes sont supérieures à l'aide publique globale, sans même parler des transferts illicites (issus d'activités illégales) estimés par l'organisation Global Financial Integrity à plus de 990 milliards de dollars en 2012 (derniers chiffres disponibles). La position des pays en développement est délicate car toute augmentation d'impôt, qui contribue aux ressources nationales, risque d'alimenter cette évasion. D'où l'importance d'une réglementation.

Actuellement les négociations concernant les standards en la matière sont menées au sein de l'OCDE et du G20, soit par les pays riches pour faire court. Pendant les négociations, les pays en développement penchaient pour une véritable organisation intergouvernementale sous l'égide de l'ONU. Pour le G77 comme pour la société civile, cela permettrait de réguler la taxation des entreprises, le transfert de bénéfices et autres stratégies d'évitement, par ailleurs légales. Les pays en développement réclamaient une structure similaire à l'OMC pour le commerce, l'ONUDI pour le développement industriel ou l'OIT pour le travail. Finalement, un compromis a été trouvé autour du renforcement de l'actuel Comité des Nations Unies pour la coopération internationale en matière fiscale, qui a le mérite de déjà fonctionner. Le thème de la fiscalité internationale, loin d'être effacé, devrait gagner en importance.

La conférence s'est terminée sur un consensus salué par tous les états membres. Si les attentes des pays en développement étaient élevées, «il n'a jamais été question de reconstruire l'architecture du système fiscal international à Addis Abeba», relève toutefois Luca Etter, chargé de programme à la Division des institutions globales de la DDC, qui a suivi les négociations. Il s'agissait plutôt de réorienter le financement du développement pour générer de nouvelles ressources. C'est ce que les banques multilatérales de développement ont appelé passer « des milliards aux billions » (From Billions to Trillions) dans un document commun préparé pour la conférence d'Addis Abeba.



Construction de voie ferrée en Azerbaïdjan. Le développement durable exige des investissements considérables en infrastructure. Photo Daro Sulakauri pour ADB.

## Trois Questions à Erik Solheim



**Erik Solheim** dirige le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE depuis 2013. A ce titre il a participé à la Conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement. Il a été ministre de la coopération internationale et de l'environnement dans le gouvernement norvégien de 2007 à 2012.

**1) Les trois principales ressources pour le financement du développement durable, à savoir les taxes, l'investissement privé et les fonds publics, ont déjà été évoquées dans le Consensus de Monterrey en 2002. Quels changements a apporté le programme d'action d'Addis Abeba (Addis Ababa Action Agenda, AAAA) ?**

Ce qui a changé, c'est ce que reflète aujourd'hui le discours. A Monterrey, la question des taxes et des investissements a été ajoutée au dernier moment au document final de la conférence alors qu'à Addis Abeba, elle a dominé les débats. Il n'est pas question de minimiser l'importance de l'aide mais de rendre compte des progrès considérables en matière de développement, qui permettent à un plus grand nombre de pays de diversifier leurs ressources et de s'affranchir de l'aide.

**2) Du point de vue du CAD de l'OCDE, quelles sont les principales mesures à prendre pour mettre en œuvre l'ambitieux AAAA ?**

Environ 80% seront d'ordre politique et 20% seulement porteront sur les ressources. A l'échelle nationale, nous avons vu comment mettre sur pied des systèmes de taxation et savons quel environnement est favorable à l'investissement privé. Sur le plan international, nous devons garantir un cadre fiscal solide et équitable et chercher à obtenir les mesures d'incitation appropriées pour aller vers un investissement durable. Le plus important est d'avoir conscience des résultats positifs obtenus et de les exploiter. Un leadership fort doublé d'un partenariat pragmatique et ciblé sont gages de succès. Lorsque ces conditions sont réunies, une aide relativement modeste peut avoir un remarquable effet catalyseur.

**3) Comment rendre les différents acteurs, les Etats en particulier, responsables des engagements qu'ils ont pris lors de la conférence ?**

Tout d'abord, il s'agira, pour responsabiliser les Etats, de procéder au suivi des engagements et de vérifier les mesures prises pour les concrétiser. Du point de vue de l'OCDE, nous ferons de notre mieux sur ce plan, en produisant un maximum de données, mais les médias et la société civile ont de toute évidence un grand rôle à jouer également. Là encore, les partenariats entre les différents acteurs des pays développés et des pays en développement, du public, de la société civile et des milieux économiques me semblent déterminants. Il faut savoir blâmer mais aussi savoir louer lorsque cela se justifie. Un message positif peut favoriser l'émulation et l'action, lesquelles ont un incroyable effet d'entraînement sur le progrès, à la fois chez ceux qui s'en sortent bien et chez ceux qui s'évertuent à réaliser leurs ambitions. Une fois encore, des organisations internationales telles que l'ONU ou l'OCDE peuvent jouer un rôle clé pour favoriser ces partenariats.

# Le développement à crédit

**Une part importante des petites entreprises n'arrive pas obtenir de crédit bancaire dans les pays en développement. La Suisse soutient un programme pour améliorer l'accès des exclus du système financier.**

La principale richesse d'un artisan dans un pays en développement, c'est souvent ses machines. Celle d'une commerçante son stock et celles d'un éleveur son troupeau. Mais si l'un ou l'autre s'avise de demander un crédit, il a de fortes chances de trouver portes closes dans le système bancaire commercial. Son profil ne correspond pas aux exigences taillées pour des clients plus gros et considérés plus fiables. Or le crédit est un outil crucial du développement économique. La Suisse contribue à combler ce vide en participant à un programme de la Société financière internationale (IFC selon l'acronyme anglais), l'institution de la Banque mondiale orientée sur le secteur privé.

Pour les petits clients, les obstacles sont de deux ordres. Premièrement les nantissements sont soit insuffisants, soit ne conviennent pas. Le système bancaire ne veut pas de vaches ni de stocks de riz, mais du pérenne : de l'immobilier, des terrains. Or selon une étude de la Banque mondiale, seules 22% des micro ou petites entreprises des pays en développement en disposent. Dans le foncier, les titres de propriété ne sont pas toujours clairement attribués et les femmes n'ont parfois pas la possibilité d'en établir à leur nom.

L'établissement d'un cadre légal pour sécuriser les transactions avec nantissements, y compris meubles, permet de contourner ce premier obstacle. Un registre public répertorie alors les titres de propriété ou les participations afin de garantir la légitimité de l'emprunteur sur les nantissements qu'il offre. Par les avantages qu'il propose, ce registre peut aussi inciter les acteurs du secteur informel à régulariser leur situation.

Deuxième obstacle, la difficulté pour les prêteurs de vérifier le curriculum de ces clients. Sont-ils fiables, ponctuels dans leurs remboursements, ou déjà endettés jusqu'au cou ? La collecte de ces données est coûteuse, d'autant plus que les demandeurs sont souvent dispersés dans des régions rurales où les banques n'ont pas de succursales. La solution passe par la création ou le renforcement de «bureaux de crédit», qui peuvent être soit publics (généralement via la banque centrale), soit privés (par exemple un consortium de banques locales) voire mixtes. Ces structures, chargées de collecter l'historique de débiteur des clients, ont un double avantage pour le prêteur : elles limitent le risque et encouragent les remboursements ponctuels. L'expérience du micro-crédit montre d'ailleurs que les petits débiteurs sont généralement très scrupuleux.

La Suisse a déjà soutenu des réformes d'infrastructures financières de manière substantielle durant ces six dernières années, avec des résultats. Au Ghana par exemple, le registre des nantissements créé en 2010 a facilité des financements pour 14 milliards de dollars, dont 3 avec des biens meubles en garantie. Jusqu'en juin 2014, plus de 15'000 femmes entrepreneurs s'étaient enregistrées. Au Vietnam, le registre a inscrit près de 400'000 demandes et facilité pas loin de 13,7 milliards de dollars de crédit à 230'000 PME (en chiffres cumulés).

Des études montrent que la création de ces registres et des bureaux de crédit ont nettement favorisé les petites entreprises et baissé le coût des crédits. Ces réformes ont aussi pour effet de renforcer le système financier local. Elles s'accompagnent notamment, de la part de l'IFC qui est le partenaire opérationnel, d'indispensables mesures de formation et d'information. Le soutien suisse comporte une dimension régionale et se concentre sur les pays prioritaires répartis en Afrique, en Asie centrale et de l'est, ainsi que la région sub-saharienne.

La Suisse va participer à hauteur de 17,4 millions de dollars à ce programme de réforme entre 2015 et 2020, sur un budget de 40 millions. Il s'inscrit dans la ligne de l'Agenda d'Action d'Addis Abeba, qui propose de «renforcer la capacité des institutions financières à entreprendre une évaluation efficace du crédit, y compris au moyen de formation du public et de l'établissement de bureaux de crédit si nécessaire».



Marché à Nyaug Shwe, Myanmar. Les petits acteurs économiques ont souvent des difficultés à obtenir des crédits. Photo Lester Ledesma pour ADB.

## IMPRESSUM

Editeur : Direction du développement et de la coopération DDC  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Collaboration rédactionnelle : Michel Bühler

Maquette et mise en pagez :  
Communication visuelle DFAE

Nicole Ruder, Cheffe de Division,  
Institutions globales, DDC,  
nicole.ruder@eda.admin.ch

Patrick Egli, Chef suppléant,  
Division Institutions globales, DDC  
patrick.egli@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier, Chef de section,  
Coopération Multilatérale, SECO  
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Michelle Gysin, Suppléante du Chef de  
section, Coopération Multilatérale, SECO  
michelle.gysin@seco.admin.ch