

# Renforcer l'aide publique au développement par les financements innovants

Note de Jean-François Rial\* pour capafrique, juillet 2009

L'aide publique au développement (APD) a montré ses limites. Indispensable, certes, elle n'est qu'une goutte d'eau face à l'immensité des besoins, surtout dans le contexte actuel de crise économique et financière. Elle a beau avoir atteint des niveaux jusque-là inégalés, elle reste bien en deçà des promesses faites par les États. Il manque, chaque année, 50 milliards de dollars pour financer les grands objectifs de l'ONU en matière de lutte contre la pauvreté. C'est à peine une demi-journée de production de richesse mondiale. Il est donc nécessaire d'augmenter, mais aussi de diversifier et de pérenniser les ressources de l'aide au développement. Des mécanismes existent : ce sont les financements innovants. Ils ont dépassé le stade de l'expérimentation et prouvé leur viabilité économique.

## 1 Constat : encore d'immenses besoins pour financer le développement

### 1.1 Une APD à bout de souffle

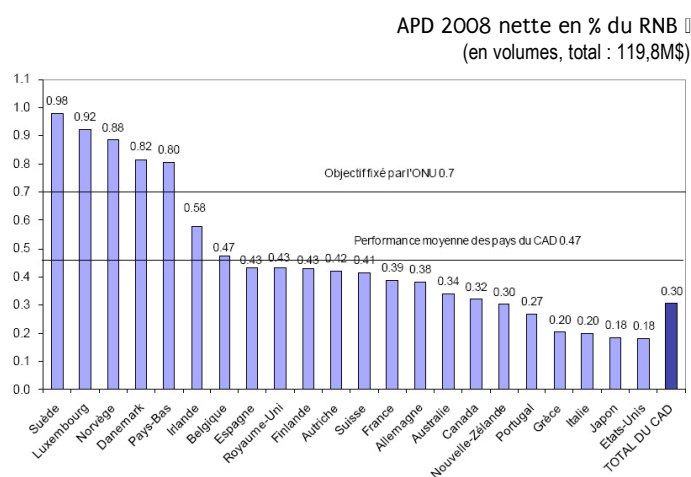
En 2000, les Nations Unies ont adopté les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), s'engageant à réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. Dans leur déclaration, les États membres promettaient également d'assurer l'éducation primaire pour tous, d'améliorer la santé maternelle, de lutter contre la faim et les grandes pandémies et de garantir un développement respectueux de l'environnement. Deux ans plus tard à Monterrey, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, les États avaient dit vouloir porter l'APD à 0,7 % de leur revenu national brut d'ici à 2012. Le chiffre n'a jamais été atteint, loin s'en faut.

En 2008, l'APD a frôlé les 0,3 % du PIB mondial, à 119,8 milliards de dollars, alors même que les besoins en financement restent considérables. Ces derniers mois, la situation a été particulièrement difficile dans les pays pauvres, et notamment en Afrique, où la crise financière s'est doublée d'une crise alimentaire et énergétique, le tout sous une très forte pression démographique.

On observe trois phénomènes récurrents :

- **Des engagements non respectés** : les États versent, en moyenne, deux tiers seulement des sommes nécessaires à la réalisation des Objectifs du millénaire, soit environ 100 milliards de dollars par an ;
- **Une absence de prévisibilité** : même lorsqu'un État tient ses promesses, il est rare qu'il le fasse sur la durée. Un État est soumis à des contraintes budgétaires et à des impératifs politiques ; il n'est donc pas fiable sur le long terme. Or dans certaines situations de traitements et de soins, telles que la lutte contre le sida, la prévisibilité des modes de financement est une obligation ;
- **Des limites liées au caractère bilatéral de l'aide** : l'APD est souvent basée sur des accords bilatéraux passés entre des États qui ont leurs intérêts propres. Le choix des projets qui seront financés ne s'opère donc pas toujours en fonction de l'urgence ou de la nécessité.

C'est ce qui explique, en partie, que l'APD n'est pas consacrée exclusivement au financement de projets relevant des OMD, ce qui diminue d'autant les sommes consacrées à la réduction de la pauvreté.



Source : 30 mars 2009. OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pourtant été extrêmement claire lorsqu'elle a publié les chiffres 2008 de l'APD : « *une contraction de l'aide constituerait une menace supplémentaire pour des pays en développement, déjà pénalisés par la raréfaction de leurs sources de revenu et l'aggravation de la pauvreté, et risquerait de réduire à néant certains des progrès déjà accomplis sur la voie de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.* »

## 1.2 La nécessité des financements innovants

C'est parce que les besoins en financements sont immenses et qu'ils ne sont pas couverts par les financements classiques qu'il a été indispensable de rechercher des sources novatrices de financement.

Apparus dans le débat public en 2002, lors du sommet de Monterrey, les « financements innovants » présentent une triple caractéristique : ils sont **prévisibles, durables et viennent compléter l'aide traditionnelle**, plutôt que de s'y substituer. Plusieurs mécanismes sont à l'étude, l'idée étant qu'on ne peut pas « gagner de l'argent, en profitant de la globalisation de la finance, sans en donner un faible pourcentage pour le développement » (Bernard Kouchner, ministre français des Affaires étrangères ; Conférence sur les financements innovants du développement ; Paris, mai 2009).

## 2 Bilan de la première expérience : Unitaid

Avec un budget de 400 millions de dollars en 2008, Unitaid est la première expérience aboutie en matière de financements innovants. Hébergée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Unitaid a, depuis sa création, permis d'engranger près d'un milliard de dollars.

### 2.1 Le principe

En 2005, le président brésilien, Lula da Silva, et son homologue français, Jacques Chirac, ont décidé de mettre en place une taxe sur les billets d'avion. Les sommes ainsi dégagées sont gérées par Unitaid, un fonds fiduciaire basé à Genève, et allouées au financement d'un des ODM : la lutte contre les grandes pandémies (sida, paludisme, tuberculose).

La principale action d'Unitaid est de faire baisser le prix des médicaments pour les pays pauvres. Son mécanisme n'est viable que parce qu'il n'induit **ni réduction du volume d'activité du secteur aérien, ni distorsion de concurrence, ni risque de délocalisation**. Le respect de ces critères est essentiel.

### 2.2 Réticences initiales

La taxe sur les billets d'avion est aujourd'hui un succès, mais les premiers mois, des réticences bien réelles ont freiné sa mise en œuvre. Elles sont, pour la plupart, dues à une méconnaissance du mécanisme :

- Certains pays sont, par principe, opposés à une fiscalité internationale ; c'est le cas des États-Unis et, d'une manière plus générale, des pays anglo-saxons qui y voient une entrave au commerce et à la loi du marché. Les milieux économiques y sont, eux aussi, traditionnellement hostiles. Cette taxe sur les billets d'avion a par ailleurs ravivé les craintes qui avaient entouré la taxe Tobin sur les transactions financières ;
- D'autres sont tentés, mais hésitent à franchir le pas, préférant un engagement budgétaire pluriannuel en plus des autres aides déjà prévues. L'intention est bonne, mais n'a pas le caractère innovant, pérenne et additionnel d'une contribution obligatoire sur les billets d'avions ;
- Les pressions du secteur touristique sont très fortes. Les opérateurs craignent une baisse d'activité, voire des délocalisations et donc une hausse du chômage. Or le tourisme est une activité stratégique (8 % du PIB mondial), pourvoyeuse d'emplois et de devises, aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement.

### 2.3 Le succès d'Unitaid

La taxe sur les billets d'avion est aujourd'hui pratiquée dans 13 pays ; 28 autres ont annoncé qu'ils étudiaient la possibilité de la mettre en œuvre, dont l'Inde, la Chine ou le Japon. Plusieurs raisons à cela :

- **Le financement d'Unitaid ne repose pas sur une contribution des États mais sur une activité privée** (en l'occurrence, l'industrie aérienne). Il est donc assuré par le consommateur final, mais la contribution est faible et n'a donc **pas d'impact sur l'activité** concernée. Le système permet en outre d'impliquer le voyageur, quel que soit son pays d'origine ;
- **Les ressources d'Unitaid sont pérennes** et non limitées par des lois de finance annuelles comme tous les budgets de l'Etat. Unitaid a donc pu, en raison des volumes en jeu, obtenir d'importantes remises auprès des industries pharmaceutiques. Il a fait diminuer de 45 % à 50 % les prix des antirétroviraux (ARV) contre le VIH ;
- La distribution de l'aide est faite par le truchement d'ONG opérationnelles sur place, **sans passer par le circuit traditionnel des États**. Les frais de gestion sont ainsi réduits au minimum (moins de 3 %). Des partenariats originaux ont été mis en place avec, par exemple, la Fondation Clinton ou l'Unicef.

**500 millions de dollars ont été collectés en 2008.** En 2007, plus de 100 000 enfants ont été placés sous trithérapies. 90 % des fonds ont été engagés pour des programmes intéressant plus de 80 pays. Au moins 85 % des fonds alloués pour l'achat des produits sont destinés à des pays à faible revenu.

## 3 Les pistes à explorer

### 3.1 La contribution volontaire

Afin d'accélérer le mouvement, et parce que 400 millions de dollars ne suffisent pas pour atteindre les objectifs du millénaire, Unitaid a imaginé la mise en place d'une **contribution volontaire**, la *Voluntary Solidarity Contribution (VSC)*, dont s'acquitterait toute personne voyageant en avion. Chacun pourrait ainsi choisir de faire don de 2 euros / 2 dollars / 2 livres au moment de l'achat d'un billet en classe économique. Cette solution présenterait un triple intérêt :

- elle donnerait la possibilité aux citoyens des pays opposés à la taxe obligatoire de participer et permettrait ainsi d'élargir l'assiette des contributeurs potentiels ;
- elle démontrerait aux indécis que cette contribution n'a pas d'impact économique négatif sur le secteur touristique. Ainsi envisagée, la contribution volontaire pourrait être un pas vers l'instauration d'une contribution obligatoire, mais cette fois acceptée par tous ;
- elle permettrait d'augmenter les ressources d'Unitaid qui, selon les projections, pourraient ainsi dépasser le milliard de dollars.

Logistiquement, le mécanisme est simple à mettre en œuvre au niveau mondial. Une étude récemment menée par Unitaid, et financée par la fondation Gates, a validé sa faisabilité.

Depuis, la Fondation du Millénaire pour les financements innovants a effectué des progrès significatifs vers l'instauration de cette contribution volontaire. Les deux grands systèmes de réservation de billets d'avion que sont Amadeus et Galileo/Travelport y travaillent et testent déjà la VSC dans certains pays. Des discussions sont également en cours avec le troisième grand du secteur, Sabre. À terme, les sites de réservation en ligne, tout comme les agences de voyage, devraient pouvoir proposer la taxe.

### 3.2 Vers la généralisation du « modèle Unitaid » ?

Ce type de mécanisme peut facilement se décliner à d'autres secteurs d'activité : communications téléphoniques, commerce en ligne, profits pétroliers... On peut ainsi imaginer un prélèvement de 0,1 % sur les transactions immobilières, qui aurait un impact quasi nul tant pour le particulier que pour le professionnel. On peut aussi envisager une taxation de 0,1 % sur l'envoi de SMS, ce qui n'influerait pas sur le volume des messages envoyés si tous les opérateurs téléphoniques sont concernés.

Pour sélectionner les secteurs concernés, deux voies sont envisageables :

- Choisir une activité économique dominée par un « cartel » qui contrôlerait le marché, au niveau mondial, à hauteur d'au moins 80 % (c'était le cas pour Unitaid). Les industries pneumatique ou pétrolière répondent à ces critères. Il suffirait alors de mettre d'accord les principaux membres de ce « cartel » sur une taxe librement consentie et sans impact sur leur activité. À défaut, la taxe pourrait être proposée comme contribution volontaire au client/consommateur ;
- Choisir une activité économique donnée et imposer, via les États, un prélèvement infinitésimal, sans impact sur l'activité concernée. C'est ce qui a été fait pour la taxe sur les billets d'avion.

Au final, les secteurs économiques « éligibles » à une extension du modèle Unitaid sont nombreux à condition de respecter les « trois règles » du financement innovant : un montant qui n'affecte pas le volume d'activité, qui n'entraîne pas de distorsion de concurrence et qui ne pousse pas à la délocalisation.

### 3.3 Les autres financements innovants

Depuis le lancement d'Unitaid, d'autres mécanismes ont fait leur apparition, mais leur efficacité varie. Ainsi, **l'AMC**, ou **la Garantie d'achats futurs**, qui vise à accélérer le développement de nouveaux vaccins contre des maladies négligées. L'intention est louable, puisque les compagnies pharmaceutiques ont jusqu'ici concentré leurs efforts sur les maladies affectant les pays les plus riches : plus de 80 % de la recherche médicale porte sur des maladies concernant moins de 20 % de la population mondiale. Mais l'AMC ne garantit pas de ressources additionnelles et pérennes ; elle ne répond donc pas aux besoins (et aux critères) évoqués plus haut, pas plus que le **Fonds mondial (Global Funds)** qui veut financer des programmes de prévention contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Souvent mis en avant, son principal défaut est de reposer quasi exclusivement sur des financements publics plutôt que sur un réel partenariat public/privé.

Plus réussie est la **Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm)**. Lancée en 2006 par le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Suède puis l'Afrique du Sud, l'IFFIm doit permettre de lever dans les prochaines années 4 milliards de dollars pour financer des programmes de vaccination par le biais de **l'Alliance GAVI** (Alliance pour les vaccins et la vaccination). Pour la première fois, des obligations sont émises pour financer des objectifs relatifs à la santé ; la pérennité de la ressource est donc assurée.

D'autres initiatives actuellement sont à l'étude. Il faudra notamment prêter une attention particulière à la **taxation des échanges de quotas de CO<sub>2</sub>**. Les pays en développement ne sont pas les plus gros émetteurs de dioxyde de carbone, mais sont les premiers touchés par le réchauffement climatique. Pour les aider, le protocole de Kyoto a imaginé un fonds alimenté par un prélèvement sur les transactions de dioxyde de carbone. Ces transactions relèvent des « Mécanismes pour un développement propre » et permettent à une entreprise occidentale d'investir dans un pays en développement pour être créditée de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ainsi obtenues. L'Allemagne s'est officiellement déclarée intéressée par le mécanisme.

Citons enfin la **taxe sur les transactions financières**, récemment proposée par Bernard Kouchner. Le taux suggéré par le chef de la diplomatie française (0,005%) serait trop faible pour affecter le volume des transactions, mais permettrait, selon les estimations, de générer jusqu'à 40 milliards de dollars par an. Cette taxe n'est pour l'instant pas officiellement à l'étude, mais dans le contexte actuel de lutte contre les paradis fiscaux, elle pourrait susciter moins de réticences que la taxe Tobin et être mieux accueillie par la nouvelle administration américaine.

Au final, aucune des pistes étudiées ne sera à la hauteur des attentes si l'on ne veille pas au respect des critères précédemment établis : le mécanisme ne doit pas avoir d'effet sur l'activité choisie ni générer de distorsion de concurrence, mais garantir des ressources pérennes et additionnelles. Partant de là, les possibilités sont nombreuses, mais seul Unitaid remplit, à mon sens, toutes les conditions. Il est pourtant urgent de diversifier les sources de financements et de mettre au point des mécanismes d'action collective. C'est parce que les États sont aujourd'hui défaillants, débordés par l'internationalisation des questions sanitaires, énergétiques ou environnementales, qu'il faut concevoir des actions publiques dans un espace qui dépasse celui des frontières nationales ■

---

\* **Jean-François Rial** dirige le voyageur **Voyageurs du Monde** et est le président de l'Association des **Amis des financements innovants**.