

Adopter une vision européenne commune sur les réformes de l'architecture financière internationale pour le développement durable

Élise Dufief (Iddri), Danièle Fattibene (ETTG), Niels Keijzer (IDOS), San Bilal (ECDPM) et Frédérique Dahan (ODI)

NOTE

CONTEXTE

Alors que les dirigeants mondiaux bouclent leurs valises afin de se rendre à Washington pour les réunions de printemps de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI), ce sera pour eux la première occasion de l'année de concrétiser ensemble certaines des propositions de réforme de la BM et de l'architecture financière internationale pour le développement durable pour les adapter aux multiples crises du XXI^e siècle. Le sommet du G7 qui se tiendra au Japon en mai, celui pour un Nouveau pacte financier mondial à Paris en juin, ceux de Finance en commun en Colombie en septembre, des ODD à New York, du G20 en Inde ainsi que les réunions annuelles de la BM et du FMI de l'automne ou encore la COP28 à Dubaï à la fin de l'année, sont d'autres rendez-vous permettant de faire avancer ces réformes.

C'est dans ce contexte que l'European Think Tanks Group (ETTG) a organisé le 22 mars une table ronde à huis clos selon la règle de Chatham House, afin de créer un espace dans lequel les participants européens peuvent partager et étayer leurs points de vue sur ces réformes. Il est fondamental que l'Europe ait une vision commune de ces grandes priorités, compte tenu de son poids politique et économique dans les institutions financières internationales (IFI) et les forums, de son rôle et de ses responsabilités dans la mise en œuvre de ces réformes dans les pays concernés¹.

Cet atelier est le premier d'une série organisée tout au long de l'année pour mobiliser les experts concernés au sein de l'ETTG et d'autres groupes de réflexion ou organisations de la société civile d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, ainsi que des décideurs nationaux et des représentants d'organisations internationales en vue de construire des passerelles entre différentes approches et d'ouvrir la voie à des négociation parallèles.

¹ Le terme « Europe » inclut ici délibérément le Royaume-Uni, dans le cadre d'une approche « Équipe Europe » plus large, car il joue un rôle essentiel dans le domaine de la coopération internationale et c'est aussi un allié potentiel qui peut exercer des pressions au sein du conseil d'administration des banques multilatérales de développement.

1. LA PART DE L'EUROPE DANS LA RÉFORME DU SYSTÈME FINANCIER INTERNATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les nombreux appels à réformer le système financier international pour le développement durable poussent l'Union européenne (UE) à adopter une position commune face aux changements proposés et à forger des alliances avec des partenaires qui partagent les mêmes idées. Cela est particulièrement important du fait du poids politique et financier des Européens dans le monde, et notamment dans les IFI.

L'UE et ses 27 États membres restent collectivement le premier donateur international, car ils ont fourni plus de 40 % de l'aide publique au développement à l'international en 2021². En dehors du cadre des institutions de l'UE et de ses États membres, les Européens bénéficient également d'un réseau d'institutions nationales de financement du développement qui collaborent à la fois avec le secteur public et privé dans ce domaine. Ils possèdent aussi la Banque européenne d'investissement (BEI) et sont actionnaires majoritaires dans la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), deux acteurs essentiels qui jouent un rôle de plus en plus important dans la promotion des investissements extérieurs et des priorités de l'UE. Dernier point, mais non des moindres, les États membres de l'UE sont les principaux actionnaires de certaines grandes banques multilatérales de développement (BMD). À eux seuls, ils détiennent environ un quart des actions avec droit de vote de la Banque mondiale, voire 4 à 5 % de plus si l'on inclut le Royaume-Uni.³

Cependant, bien souvent, l'UE et ses États membres n'agissent pas d'un commun accord, ce qui affaiblit leur plan d'action, entame la pertinence et l'efficacité de leur financement et affecte leur participation à une telle architecture. Les Européens sont ainsi mis au défi de démontrer leur force et leur approche particulière dans un monde multipolaire où divers modèles de développement et de financement s'affrontent, en particulier à une période où la confiance entre les pays du Nord et ceux du Sud semble s'éroder. S'ils parvenaient à s'entendre sur un ensemble plus clair de priorités partagées qui intègre ouvertement les voix des pays du Sud, les Européens seraient à même de présenter l'un des meilleurs programmes de réforme et, par le biais d'alliances progressistes et conscientes du changement, de rétablir une partie de la confiance entre ces pays.

2. LES ENSEIGNEMENTS DU PROCESSUS DE RÉFORME DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE EUROPÉENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Pour favoriser le partage des points de vue sur l'architecture financière internationale, l'UE peut s'inspirer de son processus interne de réforme de l'architecture financière européenne pour le développement. Cette réforme avait pour objectifs de rationaliser le cadre existant, de mieux intégrer les nouveaux défis tels que la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets, de renforcer les complémentarités entre différents acteurs financiers et du développement et d'adapter divers outils et institutions, dont la BEI et la BERD⁴.

Trois priorités en sont ressorties :

Adapter les opérations des banques multilatérales de développement à un programme en pleine évolution

Avec l'adoption du Pacte vert et la prédominance d'une approche avant tout politique, et suite à l'Accord de Paris et aux différentes COP, l'UE et ses États membres se sont de plus en plus engagés à stimuler le financement de la lutte contre le changement climatique. Cela a conduit à de nouveaux efforts pour tirer parti du potentiel des institutions de financement du développement et des banques publiques de développement actuelles afin de s'attaquer à la fois au changement climatique et au développement en tant qu'objectifs interdépendants et complémentaires (au lieu d'en substituer l'un par l'autre). C'est le cas par exemple de la BEI, devenue la banque du climat de l'UE et qui, à cet effet, a créé en janvier 2022 EIB Global, sa branche internationale, en vue d'aller plus loin dans le développement international en combinant la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement.

La viabilité de cette double ambition qui consiste à atteindre à la fois les objectifs de développement et à faire face aux enjeux climatiques présente plusieurs défis, tout comme la prise de conscience qu'il existe plusieurs voies vers une transition juste et verte qui ne convergent pas toujours vers le modèle européen, ou révèlent pour le moins certaines de ses contradictions – ce que plusieurs pays du Sud ont déjà laissé entendre.

Dans cet esprit, les travaux en cours du groupe d'experts de haut niveau de l'UE sur le renforcement de la finance durable dans les pays à revenu faible ou intermédiaire peuvent permettre de définir plus clairement ce à quoi devrait ressembler la finance durable, afin de s'assurer que soutenir le changement et ses effets dans les pays concernés est une priorité pour l'UE⁵.

2 <https://stats.oecd.org/fr>

3 <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>

4 Voir https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-external-action-budget-european-commission-welcomes-final-adoption-eus-new-long-term-external-2021-06-09_en; https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf

5 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_5724

Mieux servir les environnements vulnérables et fragiles en atténuant les risques pour le secteur privé et en mobilisant ce dernier grâce à un recours accru aux garanties

La plupart des BMD opèrent dans des pays à revenu intermédiaire (PRI). L'aversion de certaines de ces banques et du secteur privé européen à investir davantage dans les pays à faible revenu (PFR) peut s'expliquer par leur vision des risques que représentent des environnements économiques et politiques plus fragiles. Encourager davantage l'utilisation de garanties est une possibilité qui permettrait aux pays qui en ont besoin et à leur secteur privé d'accéder à plus de financement et dans de meilleures conditions.

Le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), mis en place par l'UE en 2021 dans le cadre de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – « Europe dans le monde », prévoit une augmentation significative des fonds affectés aux garanties pour la période 2021-2027 (jusqu'à 10 milliards d'euros, contre 1,5 milliard d'euros pour la période précédente qui a duré 7 ans). Ces instruments ont été conçus principalement pour mobiliser le secteur privé et créer des emplois dans des contextes fragiles, en particulier sur le continent africain. Toutes les instances européennes ont accès à ces fonds, y compris la BEI qui ajoute aussi ses propres enveloppes financières.

Alors que les appels à une plus grande atténuation des risques (*derisking*) pour les projets se multiplient, soit par le renforcement de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), branche de la BM, soit par la mise en œuvre de Partenariats pour une transition énergétique juste (JETPs en anglais), les Européens peuvent aussi partager leur expérience de l'usage de tels outils. L'inclusion du FEDD+ dans la gamme étendue d'instruments « Europe dans le monde » devrait également alimenter les débats sur la complémentarité entre les instruments (qu'il s'agisse de subventions, de financements mixtes ou de garanties) en fonction du secteur, de la région et du type de projets.

Coordonner l'action : enseignements tirés de l'approche « Équipe Europe »

Le besoin d'une plus grande cohésion au niveau européen sur les questions de coopération internationale a déjà été mis en évidence lors de la pandémie de COVID-19 et a abouti au lancement de l'approche « Équipe Europe »⁶. Cette dernière vise à mettre en commun les efforts des acteurs européens, chacun fournissant un certain niveau de financement ou d'expertise et partageant ses tâches et responsabilités en fonction de ses forces respectives. Cela concerne les institutions des États membres européens qui travaillent avec le secteur public, mais aussi celles qui collaborent davantage avec le secteur privé, par le biais du réseau des institutions financières européennes de développement, par exemple. Cette approche a permis que de nombreuses initiatives de l'« Équipe Europe », toutes susceptibles de contribuer aux stratégies globales, voient le jour, notamment l'Agenda 2030, le Global Gateway et le Pacte vert européen. Même si des efforts sont faits pour déterminer les différents objectifs et

l'expertise requise des divers acteurs impliqués en vue d'obtenir une plus grande complémentarité, il est toujours nécessaire de définir plus clairement les priorités qui pourraient fédérer les Européens et fournir les bases d'un leadership plus fort sur la scène internationale, y compris les domaines dans lesquels les réformes des BMD devraient être mises en œuvre en priorité et la manière de le faire.

Les Européens peuvent tirer des enseignements des leçons passées pour adapter au mieux l'architecture financière internationale du développement durable aux défis du XXI^e siècle. Cependant, des progrès supplémentaires et un changement fondamental doivent avoir lieu pour que l'UE dévoile sa véritable capacité de transformation et démontre un leadership indispensable dans les arènes internationales.

3. L'UE DOIT PARLER D'UNE SEULE VOIX PARTOUT DANS LE MONDE

Pour que l'Europe puisse pleinement peser sur les réformes en faisant valoir ses propres idées et en nouant des alliances progressistes avec des États tiers, un certain nombre de points restent en suspens et nécessitent une réflexion plus approfondie.

Mobiliser plus de financements

L'ampleur des défis révélés par la réforme du Cadre d'adéquation des fonds propres (CAF), celles des BMD et l'agenda de Bridgetown⁷ exige une augmentation considérable de la qualité et du volume de la finance durable destinée aux pays qui en ont besoin. Pour autant, les Européens n'ont encore donné aucun signe de financement supplémentaire. L'aide publique au développement a déjà augmenté dans certains pays, malgré les critiques de plus en plus nombreuses qui dénoncent un prétendu « gonflement artificiel de l'aide »⁸, alors qu'elle est menacée par des réductions imminentes dans d'autres pays, notamment certains grands donateurs, au lieu d'augmenter et de permettre aux pays concernés d'atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB. La promesse d'affecter 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique n'a toujours pas été tenue, bien que des études indiquent que les Européens sont parmi ceux qui montrent la voie et ont effectivement pris leurs engagements.

Les nouvelles formes de financement (en matière fiscale) suscitent un certain intérêt, mais aussi des doutes quant à leur faisabilité dans le contexte politique actuel. La réaffectation des droits de tirage spéciaux (DTS) par les pays les plus riches a été plutôt bien perçue : plusieurs États membres de l'UE se sont déjà engagés à réacheminer l'équivalent de 28 milliards d'euros par le biais du FMI, entre autres organismes, et l'Europe peut s'engager davantage⁹. Cependant, il est urgent d'aborder ce sujet avec des pays tiers – comme les États-Unis, dont l'engagement

6 https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_fr

7 <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>

8 <https://concordeurope.org/2022/10/24/aidwatch-2022-1-euro-in-every-6-not-going-towards-those-left-furthest-behind/>

9 <https://data.one.org/data-dives/sdr/>

de réaffecter une partie de leurs DTS se heurte à l'opposition du Congrès américain – pour respecter cet engagement et atteindre l'objectif des 100 milliards de dollars de réaffectation. Les mécanismes de réorientation des DTS par un autre canal que celui du FMI, et notamment par le biais des BMD – comme le permettent actuellement la Banque africaine de développement et la Banque interaméricaine de développement – impliqueraient aussi de lever le blocage de la Banque centrale européenne fondé sur l'interprétation du traité de l'Union européenne.

Faire évoluer les modèles commerciaux des BMD pour mieux répondre aux besoins des emprunteurs

Alors que la Banque mondiale pourrait déjà annoncer lors des réunions de printemps la mise en place de nouveaux financements, des discussions supplémentaires sont nécessaires pour préciser la manière dont ces fonds doivent être utilisés et comment les modèles commerciaux de ces banques multilatérales de développement doivent évoluer. L'Europe demande une répartition des tâches plus claire entre toutes les institutions impliquées : entre les BMD, entre les BMD et l'ensemble du système bancaire (avec les banques publiques de développement et le secteur privé), et aussi avec les autorités gouvernementales.

Mais surtout, les Européens pensent que les réformes doivent permettre de passer d'une approche par projet à une approche par portefeuille qui tienne pleinement compte du caractère intégré des enjeux et définisse les critères d'accès à ces financements (au lieu d'augmenter les coûts en raison de nouveaux impératifs). Une approche intégrée permettrait en outre que les financements existants ne dépendent plus des effets négatifs (comme c'est le cas des combustibles fossiles).

Résoudre les problèmes de gouvernance et uniformiser les approches pour un meilleur engagement au-delà de l'UE

À ce jour, le manque de décisions véritablement transformatrices peut venir en partie de l'incapacité de certaines instances (différents ministères ou diverses parties d'une institution) de se mettre d'accord, avec des approches plus axées sur le développement durable qui s'opposent à des approches axées sur la finance. De telles divisions empêchent certains États membres d'avoir une position commune, et cela se reflète entre les différentes directions des institutions européennes, mais aussi au sein des organes de gouvernance des BMD où les Européens ne parlent pas forcément d'une seule et même voix. Une bonne coordination des approches européennes et au sein des directions est fondamentale, mais nécessite des avancées

supplémentaires pour combler les lacunes et garantir une plus grande adhésion politique aux diverses initiatives prises jusqu'à présent de manière dispersée. Cette coordination européenne devrait également s'inscrire dans le cadre de la réforme des BMD afin de s'assurer que celles-ci évoluent de façon cohérente, en ne se contentant pas d'échanger des informations, mais en instaurant une véritable collaboration sur la base de leurs atouts respectifs et des attentes de leurs actionnaires. Pour les parties prenantes européennes, une telle coordination permettrait aussi d'avoir une plus grande crédibilité dans les discussions avec les agences de notation.

Ces problèmes de gouvernance ont également des effets négatifs sur les discussions avec les partenaires de l'UE. Un changement de discours et un renforcement du dialogue politique ont été jugés nécessaires pour que le changement ait lieu dans les pays où les Européens sont aussi collectivement très présents pour mettre en œuvre leurs programmes de développement et de coopération internationale. De tels changements feraient aussi entendre plus fortement la voix des Européens dans les arènes internationales telles que le G20 ou le G7. Pour faire avancer les priorités définies et répondre aux demandes des emprunteurs, il importe de mieux comprendre où l'UE se situe collectivement à la table de certaines négociations en cours, et avec quels partenaires elle peut et veut s'engager, y compris la Chine qui à ce jour n'a fait que de vagues promesses, voire aucune.

CONCLUSION

Le contexte européen révèle que le type de réformes actuelles des BMD et de l'architecture financière internationale pour le développement durable est en fait débattu depuis longtemps sous diverses formes et dans plusieurs forums. Cependant, 2023 constitue une opportunité pour aborder ces questions urgentes et concrétiser un ambitieux programme de réformes. L'Europe a donc un rôle central à jouer pour atteindre cet objectif. Les parties concernées sont déjà d'accord sur un certain nombre de questions et il y aura de nombreuses occasions de les approfondir tout au long de l'année. Si une coalition européenne de « champions » pouvait émerger de ce processus pour appliquer concrètement et dans les plus brefs délais certaines des actions proposées et construire des alliances progressistes avec des pays du Sud, cela permettrait vraiment à l'Europe de rétablir la confiance et de retrouver sa crédibilité auprès de ses partenaires du monde entier.

Dufief, É., Fattibene, D., Keijzer, N., Bilal, S., Dahan, F., (2023). Adopter une vision européenne commune sur les réformes de l'architecture financière internationale pour le développement durable. *Note*, Iddri.

Ce travail a bénéficié d'un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

elise.dufief@iddri.org
damien.barchiche@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG

[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)