

## Atelier d'experts du groupe pilote sur les financements innovants – Paris, 19 et 20 juin 2014

### « Préparation pour 2015 : le rôle des financements innovants dans le nouvel agenda du développement durable et du climat »

Le secrétariat permanent du groupe pilote sur les financements innovants a rassemblé un groupe d'experts internationaux pour une journée et demie de discussions sur le thème du rôle des financements innovants dans l'agenda du développement durable et du climat. L'objectif de cet atelier était de réunir un panel composé de divers acteurs du développement (autorités gouvernementales, organisations internationales, ONG, représentants du secteur privé) pour débattre et dégager des pistes de recommandations sur la valeur ajoutée des financements innovants dans les moyens de mise en œuvre de l'agenda post-2015 et le financement du climat, ainsi que sur les options les plus prometteuses à mettre en avant.

L'Allemagne, la Belgique, le Brésil, le Chili, la République du Congo, la République de Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France (MAEDI, DG Trésor, AFD, DiMED, MEDDE), le Japon, Madagascar, le Maroc et les Pays Bas étaient représentés. De nombreuses organisations internationales et issues de la société civile ont également pris part au débat : OCDE, UNICEF, UICN, FAO, Banque mondiale (IFC), Commonwealth, OIF, UNITAID, African Risk Capacity, Action contre la Faim, cabinet Dalberg, Fonds Livelihoods, Funbio Brésil, le GRET, Althélia Ecosphere, Epargne sans Frontière, société Heoh, etc.

La secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie, Mme Annick Girardin, s'est jointe à l'assistance pour clôturer l'atelier aux côtés de M. Philippe Douste-Blazy, président d'UNITAID et secrétaire général adjoint des Nations unies en charge des financements innovants.

\*\*\*

#### Séance générale sur les financements innovants :

Cette séance a permis de mettre en exergue une question fondamentale : l'absence de compréhension commune et consensuelle à l'échelle internationale de la notion de financements innovants. Cette absence de définition communément agréée est perçue comme un handicap pour consolider la mobilisation politique et technique autour des instruments ayant prouvé leur succès sur le terrain et pour mesurer leur contribution à la mise en œuvre de l'agenda du développement. Si de nombreuses initiatives ont prouvé leur efficacité, elles restent encore trop isolées et bénéficieraient d'une meilleure coordination pour être répliquées dans d'autres pays et/ou secteurs. Une définition assez large afin de pouvoir intégrer un grand nombre d'acteurs ou d'initiatives et une **classification plus rigoureuse des instruments existants** permettraient également de **mesurer plus précisément les flux** engendrés par les financements innovants facilitant **ainsi la redevabilité et le calcul de l'impact** de ces derniers.

Le panel est convenu de l'importance de caractériser, grâce à une telle classification, **les apports respectifs des flux publics et privés et de distinguer différentes sous catégories selon les types de services rendus par les financements innovants**. Une différenciation a semblé nécessaire entre, d'une part, les **sources innovantes** de financement permettant de lever de nouvelles ressources pour le développement (type taxes de solidarité, dispositifs de micro-don privé, etc.) et, d'autre part, les **mécanismes innovants** de financement offrant la possibilité de canaliser des

ressources existantes (publiques, privées ou sous forme de partenariats publics-privés) afin d'améliorer leur impact et/ou leur efficacité par effet de levier. Ces deux grandes familles de financements innovants donnent un premier aperçu du champ qu'ils recouvrent.

La vocation des financements innovants est un autre élément permettant de s'approcher d'une définition. Pour le panel, les financements innovants visent à **apporter des réponses à des défis spécifiques au développement durable** là où l'aide traditionnelle n'est pas suffisante en termes de volume et instruments : protection des biens publics mondiaux, réponse à une défaillance de marché, accès à la liquidité des marchés financiers, réduction des risques, incitations à l'investissement privé, etc. Il s'agit parfois d'instruments anciens (taxes, obligations, prêts) utilisés dans un contexte nouveau, avec un objectif nouveau ou selon des modalités de mise en œuvre nouvelles. Les financements innovants ont pour but de **diversifier la boîte à outils au service de la mise en œuvre des objectifs de développement durable**. Pour les experts du groupe pilote, un **langage commun est nécessaire** pour rassembler les acteurs publics et privés autour d'instruments financiers communs.

Plusieurs panélistes ont également fait remarquer qu'il n'était **pas approprié de concevoir les financements innovants en comparaison à l'aide publique au développement (APD)**. D'une part, les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des financements innovants ne sont pas tous des Etats membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE: des Etats en développement bénéficiant de l'APD et/ou ne déclarant pas de flux d'APD ont mis en œuvre des financements innovants, tout comme des acteurs privés. De l'autre, alors que la réflexion sur le financement du développement se place de façon croissante aux Nations-Unies et ailleurs « au-delà de l'APD », le concept d'APD est lui-même en cours de révision au sein du CAD. De plus, la plupart des pays pratiquant des financements innovants comptabilisent les montants levés et/ou investis dans leur APD, ce qui rend peu pertinente la distinction entre celle-ci et les financements innovants. Il a donc été convenu par les panélistes qu'il était plus judicieux de parler d'**additionnalité des instruments les uns par rapport aux autres** que de parler d'additionnalité des financements innovants par rapport aux flux d'APD, même s'il fallait **poursuivre, en parallèle, l'objectif d'augmentation de l'effort budgétaire des bailleurs** en sus de l'adoption d'instruments innovants.

Le **Secrétariat du Commonwealth** a présenté son **projet de manuel (« handbook ») des financements innovants** qui vise à rendre plus lisible et disponible l'éventail d'options existantes en les répertoriant par critères, types d'acteurs impliqués et services rendus. Cette initiative cherche également à rendre compte des atouts et faiblesses des instruments existants ainsi que de leur potentiel de répliquabilité et de mobilisation de ressources. In fine, ce manuel doit permettre de dégager des grands principes pour une utilisation plus efficace et optimale des financements innovants. L'OCDE, très active sur la question de la classification des mécanismes impliquant la participation du secteur public, a insisté sur l'importance d'élargir au maximum la boîte à outils en y intégrant toute initiative permettant de mieux résoudre un problème de développement grâce à une innovation. Les panélistes ont ajouté qu'en plus d'une revue des instruments existants, une **cartographie des acteurs mobilisés** et de leur degré de mobilisation serait utile dans le travail de promotion des financements innovants.

Bien que convaincus de l'importance d'avancer dans le sens d'une définition et d'une catégorisation plus stricte des financements innovants, les experts ont évoqué le **risque d'une attention trop portée sur l'aspect théorique et conceptuel des instruments innovants** au détriment d'une analyse fondée sur les expériences de terrain. Pour certains panélistes, la dénomination

« innovante » n'avait pas autant d'importance que l'efficacité et l'opérationnalisation des instruments. Un juste milieu devait ainsi être trouvé entre la formalisation de la notion de financements innovants, qui est nécessaire à leur promotion, et la création d'environnements favorables à la mise en œuvre des initiatives à l'échelle locale.

Un exemple concret de nouvelle initiative de source innovante de financement a été présentée lors de la session d'ouverture par la **société française privée « Heoh »**. Son modèle consiste à faciliter le don de particuliers à des ONG via des cartes ou des terminaux de paiement. L'innovation est ici locale, puisque cette solution de financement des ONG n'est que très peu développée en France, et globale, puisque les modalités de récolte et de don sont à la fois plus simples à mettre en œuvre et plus souples que les systèmes de micro-don par cartes et terminaux de paiement les plus répandus. Ce modèle est un exemple à suivre en termes de mobilisation d'innovation technologique, financière (par la gestion des fonds collectés et la distribution auprès des ONG) et organisationnelle (rapprochement des acteurs : donateurs, ONG, commerçants, administration fiscale).

Le **renforcement des synergies entre acteurs gouvernementaux** a également été identifié comme un objectif prioritaire pour le groupe. La cartographie des acteurs mobilisés (mentionnée plus haut) est une première étape en ce sens. Les **conditions politiques de faisabilité des instruments** répertoriés étaient l'un des aspects fondamentaux dans l'analyse de la mise en œuvre des financements innovants.

Cet atelier a permis d'aboutir à un accord entre les membres du groupe pilote pour la création d'un **petit groupe de travail dédié à la formulation d'une définition des financements innovants à soumettre à la communauté internationale**. L'identification des membres participants au groupe et le lancement de ses travaux se feront sous l'égide du Chili, qui reprend la présidence tournante du groupe pilote à compter du 1<sup>er</sup> juillet. La **collaboration étroite entre le secrétariat permanent et le Commonwealth** dans le processus de finalisation du manuel des financements innovants figure également parmi les objectifs des semaines à venir. Les membres du groupe pilote seront également sollicités pour apporter leur contribution à l'enrichissement de ce manuel.

#### Session thématique climat :

Cette session a permis de mettre en lumière l'intérêt de mécanismes de financement innovants pour l'anticipation et la réduction de l'impact du changement climatique. L'African Risk Capacity (ARC), une agence spécialisée de l'Union Africaine, permet par son travail de **modélisation et de mutualisation des risques climatiques**, de mobiliser des instruments financiers comme l'**assurance** dans un effort de résilience à l'échelle régionale. L'UNICEF a également adopté une stratégie de réduction du risque de catastrophe avec une **approche multisectorielle** centrée sur l'enfant. La Société Financière Internationale (SFI) du groupe de la banque mondiale a mis en valeur certains **instruments de financements mixtes** (blended finance) qui mélangent des fonds propres de la banque mondiale à des fonds concessionnels de bailleurs afin de catalyser des investissements privés qui n'auraient pas lieu autrement en raison des obstacles du marché. Le rôle incitatif et de garant que doit jouer le secteur public afin de décupler ces flux privés vers des investissements durables et respectueux des enjeux climatique (« climate-smart ») est un aspect fondamental. Les **obligations vertes** ont également été mentionnées pour leur important potentiel de mobilisation de ressources. Enfin, la délégation interministérielle pour la Méditerranée (service du Premier ministre français) a présenté le **projet de la fondation AREAS** qui permet d'accélérer le développement de projets d'infrastructures durables à l'échelle locale dans la région du bassin méditerranéen. Cette

approche innovante permet de réduire leurs coûts de développement, de structuration financière et de gestion à travers un réseau de parties prenantes utilisant des outils de financements innovants (ressources financières mobilisées à travers les partenaires de la fondation et recours à la finance participative pour les apports en fonds propres).

L'objectif des 100 milliards appelle à la mobilisation d'instruments financiers de grande échelle. Toutefois, certains mécanismes d'envergure plus réduite disposent d'une grande valeur ajoutée, notamment lorsque l'on considère les effets sur le long terme. La mission du groupe pilote doit donc aussi se centrer sur l'identification d'outils opérationnels au niveau local et sur leur coordination pour en optimiser l'impact.

#### Session thématique biodiversité et climat :

Alors que la biodiversité joue un rôle déterminant dans les activités économiques humaines, les budgets consacrés à la préservation des écosystèmes et des espèces sont faibles. Cette session a été l'occasion de mettre en évidence les différents aspects de la valeur de la biodiversité (intrinsèque, économique, culturelle et sociale), de réfléchir aux moyens de protéger cette valeur tout en la mettant à profit pour répondre au défi climatique et de voir quelles modalités de financement sont les plus pertinentes.

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a démontré l'intérêt de l'approche de **l'adaptation au changement climatique basée sur la conservation des écosystèmes**. Les **infrastructures vertes** (type restauration de mangroves, replantage en zone fluviale tampon, utilisation d'espèces « climate smart ») constituent en effet des remparts naturels, efficaces et beaucoup moins coûteux que les infrastructures d'ingénierie contre les risques liés au changement climatique. Le **rôle de la biodiversité dans l'atténuation du changement climatique** (essentiellement par captation du carbone atmosphérique) a également été souligné. Le GRET, a présenté les conclusions de l'étude sur les initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité pilotée par la France<sup>1</sup>. Celle-ci a retenu trois types d'initiatives méritant un intérêt particulier : les **marchés verts** et l'intégration des valeurs de la biodiversité au cœur des chaînes de valeur mondiales comme catalyseur dans la transition vers des modes de production et de consommation durables ; la **conversion des subventions néfastes** qui présente un potentiel de levée de ressources important et participe à la mise en cohérence des politiques publiques ; la **surcompensation**. Funbio Brésil a présenté l'initiative du **réseau latino-américain et caribéen des fonds environnementaux (RedLac)** qui permet la promotion à l'échelle latino-américaine des solutions financières innovantes et de la diversification des sources de financement pour la conservation de la biodiversité (aide bilatérale et multilatérale, RSE, compensations du secteur privé, paiements pour services environnementaux et REDD+, taxes). Enfin, **Althelia Ecosphere** a fait état, en s'appuyant notamment sur les conclusions des travaux de l'initiative "Carbon Tracker", de la sous-évaluation des risques des investissements traditionnels dans les secteurs à fortes émissions de CO<sub>2</sub>. En parallèle, Althélia a mis en exergue les opportunités d'atténuation des risques liés à des investissements dans des projets de conservation grâce à un mécanisme de garantie impliquant plusieurs acteurs : le Fonds Althélia, un garant (USAID), un partenaire producteur de crédit carbone, le marché carbone. Cette initiative apparaît comme un moyen efficace d'attirer les fonds privés existants sur les marchés de capitaux vers des investissements combinant durabilité et rentabilité.

---

<sup>1</sup> *Les initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité*, Juin 2014 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/photos-publications-and-graphics/publications/article/innovative-initiatives-for>

## Session thématique agriculture et climat :

Ce segment thématique a permis au groupe de réfléchir sur **les liens entre le double défi de la croissance démographique et de l'évolution du climat et des modes de consommation, le développement de la production agricole et la lutte contre la faim et la malnutrition**. Le débat s'est centré sur la nécessité de **repenser les politiques publiques et les modèles de développement agricole ainsi que les instruments financiers qui peuvent les appuyer**.

Un échange a eu lieu sur la notion d'agriculture respectueuse des enjeux climatiques ou CSA (« **climate smart agriculture** »). Action contre la Faim (ACF) a mis en garde sur la définition encore peu précise et peu consensuelle de ce concept (flou sur l'utilisation des OGM, agro-carburants et intrants). La FAO a clarifié pour sa part le fait que la CSA était **une approche visant à résoudre des problèmes mais pas une labellisation** ou une politique de promotion d'une technologie en particulier.

La nécessité de recourir aux financements innovants pour financer la transition vers des modes de production durables a fait consensus. Il est ressorti que c'est tant sur les sources innovantes de financement que sur les mécanismes permettant d'**innover dans la dépense des ressources** qu'il fallait miser. L'approche du **fonds Livelihoods**, abondé entre autres par le groupe Danone, a été présentée comme une solution à grand potentiel pour **attirer des investisseurs privés vers des projets durables, à impact tangible et rentables**. Les **systèmes assuranciers de l'ARC** ont également été valorisés parmi les solutions les plus prometteuses tout comme l'extension de la pratique de financements garantis par des productions agricoles stockées dans des magasins généraux« le **warrantage** » mentionnée par l'AFD et qui mériterait d'être développée et rendue accessible pour les petits exploitants. Le groupe a également souligné la nécessité de **réduire le fossé qui sépare les petits agriculteurs du monde la finance et de ses outils d'investissement**. Actuellement, se sortir de la pauvreté reste la priorité de nombreux agriculteurs pour qui les investissements dans des modes de production verts sont hors de portée.

Le groupe a conclu que **cette évolution dépendait en premier lieu de choix politiques** concernant les modèles de développement et de production à promouvoir. Ces derniers devaient s'appuyer sur plusieurs piliers : **durabilité, adaptation, atténuation et biodiversité**. Le choix des politiques publiques touchant aux migrations de populations rurales et à l'évolution vers l'agriculture commerciale étaient également fondamentaux.

\*\*\*

La secrétaire d'Etat au développement et à la Francophonie, **Mme Annick Girardin**, et le président d'UNITAID, **M. Philippe Douste-Blazy**, se sont accordés sur l'impérieuse nécessité de poursuivre les travaux techniques sur les instruments innovants de financement à valoriser dans l'agenda du développement durable. Conscients des difficultés budgétaires que connaissent les autorités publiques de nombreux pays, ils ont souligné l'importance d'une mobilisation collective pour la recherche de solutions financières et techniques aux défis du développement durable et du climat. M. Douste-Blazy a rappelé l'impact positif considérable de la taxe sur les billets d'avion sur l'accès à la santé dans le monde et insisté sur l'importance de poursuivre les efforts à l'international pour l'entrée en vigueur d'une taxe sur les transactions financières pour le développement au niveau européen. Il a également souligné, au-delà des taxes de solidarité, l'immense variété de mécanismes innovants existants, en particulier celui de la communauté de brevet mis en œuvre par UNITAID pour faciliter la production de médicaments génériques et en réduire le coût. Mme Girardin a rappelé que

l'implication de la France sur les financements innovants, ces derniers étant mentionnés dans la loi de programmation et d'orientation sur le développement et la solidarité internationale, par différentes réflexions menées par l'ensemble de ses acteurs, et notamment via l'animation du secrétariat du Groupe Pilote sur les financements innovants pour le développement, et se matérialisant par différentes actions concrètes désormais largement connues.

**Prochaines étapes :**

- ➔ **Constitution d'un sous-groupe dédié à la formulation d'une définition précise et inclusive des financements innovants qui puisse être communément agréée au niveau international.**
  
- ➔ **Contribution du secrétariat permanent à la finalisation du manuel sur les financements innovants du Commonwealth qui constituera une référence parmi les outils de classification.**
  
- ➔ **Organisation conjointe par le secrétariat permanent, la présidence chilienne et UNITAID d'un événement parallèle de haut niveau en marge de l'ouverture de la 69<sup>ème</sup> assemblée générale des Nations unies (septembre, New York) afin de promouvoir une meilleure inclusion des financements innovants dans les moyens de mise en œuvre de l'agenda du développement durable et du climat.**
  
- ➔ **Poursuite de la réflexion, dans le cadre de la préparation des COP de Lima et de Paris, sur l'introduction à plus grande échelle d'instruments à fort potentiel pour le climat :**
  - **Adaptation et atténuation basées sur la conservation des écosystèmes**
  - **Fonds environnementaux (type RedLac)**
  - **Mécanismes assurantiels et de gestion des risques (ARC)**
  - **Financements mixtes (blended finance)**
  - **Investissements privés garantis par un acteur public dans des projets générateurs de crédits carbone (Althélia, Livelihoods)**
  - **Obligations vertes**
  - **Taxes de solidarité**
  - **Finance participative/micro-dons citoyens (type Heoh)**