

QDD.

Question de
développement

Synthèse des études
et recherches de
l'AFD

JANVIER 2024
N° 66

Comment les banques publiques de développement opérationnalisent-elles les Objectifs de développement durable ?

Les institutions financières de développement, en particulier les Banques publiques de développement (BPD), ont élaboré une série de cadres et d'outils pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Quelles sont les forces et faiblesses de ces mécanismes pour la mise en œuvre des actions nécessaires à l'atteinte des ODD d'ici 2030 ? Sur la base d'une étude de plus de 40 pratiques, ce document résume les principales approches utilisées par différentes BPD et investisseurs à impact pour atteindre les ODD.

Ces dernières années, le retard des pays en développement pour le financement des ODD s'est encore accru. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2022) estime que le déficit de financement des ODD est passé de 2,5 billions de dollars par an avant la pandémie de COVID-19 à au moins 3,9 billions de dollars aujourd'hui. Cet écart ne représente qu'environ 15% de la formation brute de capital fixe mondial – dont une grande partie est préjudiciable aux ODD. La réorientation des flux financiers publics et privés en faveur du développement durable est donc la réponse au besoin de financement globaux. Compte tenu de leur capacité financière collective et de leur pouvoir de mobilisation, les BPD sont essentielles pour combler ce déficit de financement. Pour cela, il s'agit de faire évoluer le *statu quo* ; les BPD ont besoin d'outils et de processus novateurs pour prendre de façon systématique des décisions d'investissement ambitieuses, qui soutiennent les priorités des pays en vue d'atteindre les ODD, tout en évitant de nuire à ces objectifs.

De la nécessité d'un cadre institutionnel pour s'aligner sur les ODD

Les outils ou mécanismes de mise en œuvre des ODD dans les activités des BPD doivent servir un cadre institutionnel plus exhaustif et ambitieux. Les analyses des méthodes d'alignement aux ODD (Natixis, 2022 ; ETTG, 2021) convergent sur la nécessité pour les institutions financières d'évoluer dans quatre domaines complémentaires : la vision stratégique, la capacité organisationnelle, la prise de décision financière, la redevabilité et la transparence.

Auteurs
Clémence GUIRESSE (AFD)
Carolyn NEUNUEBEL (World Resources Institute)

 **ÉDITIONS**
AFD AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Une **vision stratégique** claire et impulsée au plus haut niveau institutionnel sur la manière dont les activités financières soutiendront les progrès dans la réalisation des ODD est nécessaire pour générer une dynamique organisationnelle cohérente. La stratégie devrait nourrir un cadre conceptuel qui définit des indicateurs clés pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Les activités des BPD sont le résultat d'une culture qui doit être transformée, notamment par le renforcement de la **capacité organisationnelle** à mettre en œuvre des projets et des programmes alignés sur les ODD. Les ODD étant par nature « intégrés et indivisibles », les arbitrages et les synergies sont des éléments essentiels, qu'il s'agit de gérer sur une échelle géographique pertinente, et dans une perspective de court et long terme. Le renforcement de ces capacités nécessite la formation du personnel et la collaboration entre experts.

Certaines BPD ont développé des exercices de gestion du changement pour s'aligner sur les ODD, par exemple :

L'International Development Finance Club (IDFC) a soutenu les activités suivantes de ses membres, en vue de s'aligner sur les ODD :

- **La Société islamique pour le développement du secteur privé (ICD)** a utilisé un cadre « Stop, Adjust, Amplify, Undertake » pour diagnostiquer et orienter une approche améliorée de l'alignement sur les ODD ;
- **La Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA)** s'est associée à **Natixis** pour concevoir et tester des outils de suivi de l'intégration des objectifs de développement durable.

Inspirés par les pratiques des investisseurs privés traditionnels ;

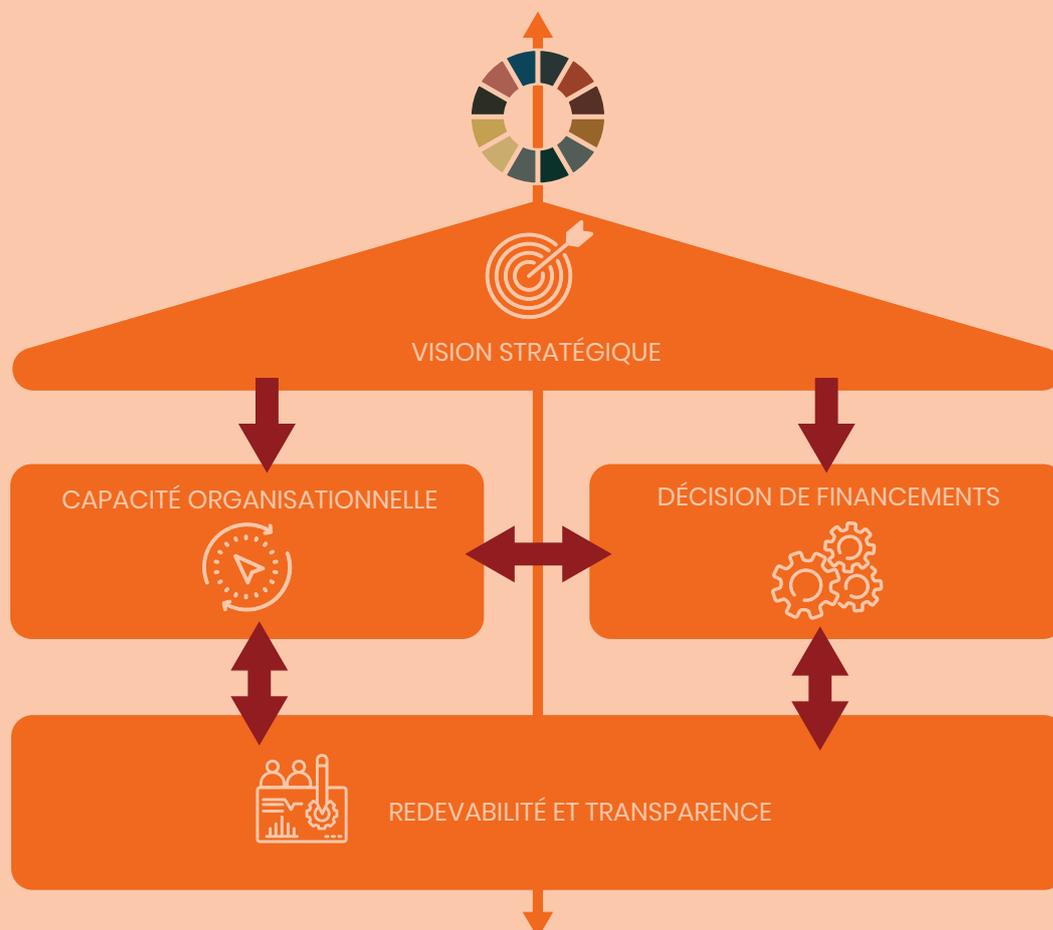
- **British International Investment, KfW Group et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)** ont mis en place des mécanismes d'incitation sous forme de rémunération collective, qui lient les primes du personnel aux progrès de réalisation des ODD.

Les BPD doivent traduire leur vision stratégique dans la conception, le suivi et l'évaluation de leurs opérations afin d'aligner la **prise de décision financière** sur les ODD. Les procédures du cycle du projet doivent donc intégrer des considérations essentielles pour le développement durable tout en tenant compte des contextes locaux, en particulier dans le dialogue avec les clients et les partenaires.

Les progrès réalisés en matière d'objectifs et d'indicateurs alignés sur les ODD devraient être communiqués de manière claire et objective, à des fins de **redevabilité et de transparence**. Cela favorise la confiance au sein du personnel et avec les homologues externes. Outre le fait qu'il s'agit d'objectifs ambitieux, formulés pour les États, la mesure des progrès accomplis dans la réalisation des ODD par les BPD et leurs activités financières se heurte à des difficultés d'ordre statistique. Dès lors, les objectifs et les indicateurs utilisés devraient faciliter la mesure pour rendre les activités davantage comparables entre elles et, dans la mesure du possible, avec d'autres institutions. Certaines BPD participent à des initiatives visant à harmoniser les systèmes et indicateurs de gestion de l'impact, tels que :

- Les **Impact Principles** (ou Principes d'impact), pour les institutions financières privées de développement ;
- Le **Global Europe Results Framework (GERF)** ou Cadre de Résultats Europe dans le Monde, pour les interventions financées par les instruments de financement de l'UE.

Graphique 1 - Éléments de base de l'alignement des institutions financières sur les ODD





Avantages des différents outils et approches pour s'aligner sur les ODD

Les banques publiques de développement et les investisseurs à impact ont développé un ensemble d'outils et d'approches pour rendre leurs financements plus durables. Les mécanismes *ex ante* sont utilisés par les BPD pour a) exclure les activités financières qui sapent les ODD, selon le principe « ne pas nuire », b) cartographier les contributions des activités financières aux ODD et c) orienter les financements sur la base d'une analyse d'impact qui détermine la contribution des activités aux ODD. Pour les thèmes transversaux, les BPD utilisent des approches complémentaires qui peuvent a) catalyser de nouvelles actions en améliorant le dialogue avec les clients et les partenaires, et b) mettre à l'échelle les impacts grâce à un processus d'apprentissage itératif.

Les mécanismes *ex ante* promeuvent la formation du personnel pour renforcer les capacités organisationnelles

Des listes d'exclusion sont apparues pour empêcher le financement d'activités ou de secteurs qui compromettent les progrès dans la réalisation des ODD, quel que soit le contexte. Par exemple :

- Pour s'aligner à l'Accord de Paris, la **Banque européenne d'investissement (BEI)** a publié une liste excluant tout financement (y compris intermédié) d'activités qui soutiennent les combustibles fossiles, nuisent aux forêts à haute teneur en carbone ou ont un impact négatif sur l'océan (y compris les fonds marins et la pêche à l'aide d'explosifs).

La cartographie financière facilite le suivi de portefeuille des BPD en classant les activités en fonction de leur pertinence vis-à-vis des ODD, par exemple :

- **KfW Development Bank** a été parmi les premiers à publier les contributions positives attendues de ses nouveaux engagements financiers en faveur des ODD. La cartographie qu'elle produit chaque année a été un élément important dans le développement par la banque d'un système de gestion de l'impact axé sur le développement durable ;

- **La Banque asiatique de développement** a repensé son système de redevabilité pour relier les indicateurs de projet aux cibles des ODD. Cela permet à la banque de réorienter ses activités vers les ODD en phase de suivi et d'évaluation.

Cependant, la question de l'orientation des financements pour s'aligner sur les ODD n'est pas résolue par la cartographie financière.

Certaines BPD effectuent des **analyses d'impact** employant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour déterminer le niveau attendu de contribution ou d'effet de leurs activités sur les ODD. Cette approche *ex ante* encourage les innovations en faveur des ODD dans la conception des projets, en y intégrant des seuils d'impact minimum, des exigences de contribution financière moins élevées pour les projets à fort impact, la correction de l'arbitrage de rentabilité, des offres de primes, etc. Par exemple :

- **La Société financière internationale (SFI)** utilise son système AIMM (Anticipated Impact Measurement and Monitoring, soit Mesure et suivi des impacts attendus) pour évaluer les impacts potentiels directs, indirects et commerciaux des investissements et de l'assistance technique. L'AIMM définit, mesure et contrôle les résultats sur la base des cadres d'estimation de l'impact économique et sectoriel de la SFI. L'institution de financement du développement de JP Morgan utilise un système inspiré de AIMM ;
- **IDB Invest**, la branche secteur privé de la Banque interaméricaine de développement, a conçu son outil DELTA (Development Effectiveness Learning, Tracking, and Assessment, ou Apprentissage, suivi et évaluation de l'efficacité du développement) pour noter sur 10 les impacts attendus de ses activités et suivre la performance des impacts à la mise en œuvre. DELTA complète une Fiche d'évaluation de la sélectivité stratégique pour favoriser les projets ayant le plus fort potentiel d'impact ;
- **La BERD et la BEI** qualifient l'impact de leur financement et de leur intégration public/privé selon une logique de suivi de portefeuille. La BERD évalue les projets en fonction de trois critères : i) le rapport rendement/risque ; ii) son caractère additionnel ; et iii) son impact potentiel

sur la transition. De fait, le personnel doit évaluer deux « qualités de transition » parmi les six suivantes : compétitivité, gouvernance, verdissement, inclusion, résilience, intégration.

Les outils susmentionnés influencent positivement la conception des projets, mais nécessitent des ressources humaines, des compétences, du temps et des systèmes d'information importants. Ces approches, qui aboutissent à des moyennes, masquent par ailleurs les impacts désagrégés d'un projet sur les différents aspects du développement durable. Lorsque les ODD sont en concurrence, ce système ne tient pas compte des arbitrages entre les objectifs. D'autres utilisent une approche plus qualitative, par exemple :

- **Mirova** effectue une analyse désagrégée qui inclut les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance et les contributions positives aux ODD pour influencer les décisions d'investissement. Sans induire d'effet de compensation, l'outil exclut systématiquement les transactions à impact négatif ;
- **L'AFD (Agence française de développement)** utilise son dispositif « Analyse et avis développement durable » pour déterminer l'impact attendu (positif, neutre ou négatif) des activités sur les limites planétaires, le développement humain, la prospérité et la gouvernance. Les grilles d'analyse sont utilisées par les équipes de projet pour évaluer leur conformité aux ODD. Ensuite, un avis interne indépendant des opérations éclaire le débat, optimise l'impact des projets et dirige les flux vers des opérations aux impacts attendus les plus élevés. Les impacts dépassant le strict projet sont ainsi favorisés.

Une fois encore, les outils ci-dessus ont leurs propres limites. La comparaison entre activités et l'agrégation des impacts au niveau du portefeuille pourraient être améliorées. Le niveau d'intégration de ces outils dans le cycle du projet est aussi critique. L'AFD et le Fonds vert pour le climat disposent d'équipes indépendantes qui examinent systématiquement les évaluations *ex ante* du personnel pour en vérifier l'homogénéité et l'exactitude.

Les approches complémentaires renforcent les considérations transversales

Les partenariats peuvent permettre de dépasser le cadre du projet ou du programme lui-même. Les BPD renforcent le dialogue avec les clients et les partenaires pour répondre au mieux aux besoins des ODD et contribuer à construire des théories du changement, par exemple :

- **L'AFD** intègre le dialogue avec les contreparties dans ses grilles d'analyse et avis développement durable, pour analyser leurs impacts potentiels sur les ODD. Ce dialogue est notamment nécessaire pour une évaluation positive dans les domaines de la biodiversité et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'apprentissage itératif nourrit la réactivité au changement. Les BPD améliorent l'impact et le niveau d'alignement aux ODD de leurs activités au fil du temps grâce à des boucles de rétroaction vertueuses, par exemple :

- **La Banque mondiale** (Association internationale de développement, Banque internationale pour la reconstruction et le développement) utilise son modèle DIME (*Development Impact Evaluation*, soit Évaluation de l'impact sur le développement) pour échanger avec les contreparties dans l'élaboration des politiques et renforcer leur capacité à utiliser les données de manière systématique et à adapter les projets durant la mise en œuvre.

Progresser ensemble pour s'aligner sur les ODD

Le parcours d'alignement sur les ODD sera bien sûr différent d'une institution à l'autre en fonction de sa culture, de son ambition stratégique, de son mandat et de ses moyens. Toutefois, bon nombre des pratiques développées par les BPD pour s'aligner sur les ODD sont compatibles, et chacune a ses propres avantages et limites. En partageant ces outils au sein des coalitions et en adaptant leurs avantages aux différents contextes institutionnels, les BPD peuvent accélérer les progrès d'alignement sur les ODD.

Pour répondre à l'ambition de l'Agenda 2030, les BPD devraient mettre l'accent sur leur potentiel de mobilisation, en aidant tous les acteurs financiers – publics, privés, nationaux, internationaux – à s'aligner sur les ODD. Les BPD peuvent travailler ensemble pour concevoir et financer des projets, des programmes et des politiques transformationnels, qui replacent les ODD au cœur des systèmes où ils sont actifs.

Bibliographie

European Think Tank Group (2021), *Cadre d'alignement sur les ODD et l'Agenda 2030 pour les banques publiques de développement*, ETTG, Bruxelles.

Natixis (2022), *Le rôle de catalyseur des BPD pour atteindre les ODD de l'ONU*, Natixis, Paris,

<https://gsh.cib.natixis.com/pdbs-catalytic-role-in-achieving-the-un-sdgs>.

OCDE (2022), « Perspectives mondiales du financement du développement durable 2023 », Éditions OCDE, Château de la Muette.

OCDE-PNUD (2021), *Normes d'impact pour le financement du développement durable*, Éditions OCDE, Château de la Muette.

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France
Directeur de la publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation eDeo-design.com

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2024 | ISSN 2271-7404
Crédits et autorisations
Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Pour consulter les autres publications de la collection QDD : <https://www.afd.fr/collection/question-de-developpement>

