



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1996/4
22 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Quatrième session

18 avril-3 mai 1996

Sources et mécanismes de financement du développement durable :
examen général des problèmes et faits nouveaux

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 6	2
I. MOBILISATION DE RESSOURCES FINANCIÈRES EXTÉRIEURES AUX FINS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	7 - 9	3
II. MOBILISATION DE FONDS PUBLICS AUX FINS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	10 - 18	3
III. MÉCANISMES NOVATEURS ÉVENTUELS POUR FINANCER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL.....	19 - 25	5
IV. FINANCEMENT DU TRANSFERT DES ÉCOTECHNIQUES	26 - 27	6
V. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OPTIONS POLITIQUES ET DES INSTRUMENTS FINANCIERS : PRÉSENTATION ET CONTENU	28	6
VI. RECOMMANDATIONS	29 - 37	7

INTRODUCTION

1. Le présent rapport décrit les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du chapitre 33 d'Action 21ⁱ intitulée "Ressources financières et mécanismes de financement", qui a été adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en juin 1992, et contient un certain nombre de recommandations pratiques. Il a été établi par le Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU, en tant qu'organe chargé de coordonner les activités relevant du chapitre 33 d'Action 21, conformément aux dispositions prises par le Comité interorganisations sur le développement durable à sa sixième session. Le rapport est le résultat de consultations et d'échanges d'informations entre des agents de coordination désignés d'organismes des Nations Unies, des représentants de gouvernements et diverses autres institutions et personnalités.
2. Les questions analysées et les possibilités d'action exposées dans le présent rapport sont examinées de manière plus détaillée dans l'additif (E/CN.17/1996/4/Add.1).
3. La préparation d'une réunion d'experts à Manille (voir par. 5 ci-après) et les rapports de divers membres du Comité interorganisations sur le développement durable ont considérablement facilité l'établissement du rapport et de son additif. Les documents reçus du Fonds monétaire international (FMI) sur les instruments économiques et de la Banque mondiale sur la contribution du secteur privé au financement du développement durableⁱⁱ ont constitué des contributions particulièrement utiles. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a apporté deux contributions utiles, sous la forme d'un document sur l'utilisation des instruments économiques [le dernier rapport de son Comité d'aide au développement (CAD)] et par l'établissement de statistiques sur les apports financiers. D'autres contributions extrêmement utiles ont été apportées par la Banque asiatique de développement (document sur les instruments économiques), le Bureau des études sur le développement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (document sur les mécanismes de financement de caractère novateur) et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (document sur les instruments économiques). Le Conseil de la Terre a également communiqué les résultats préliminaires de ses recherches sur les subventions.
4. Divers gouvernements ont fourni un généreux soutien financier et logistique pour la convocation de réunions d'experts sur le financement d'Action 21, contribuant ainsi aux travaux de la Commission du développement durable.
5. Pour favoriser le débat sur le financement, les Gouvernements japonais et philippin et la Banque asiatique de développement ont fourni un soutien financier et logistique à la troisième réunion du groupe d'experts sur les questions financières d'Action 21 (Manille, 6 au 8 février 1996).
6. La réunion de Manille a fourni divers apports techniques au présent rapport sous la forme de documents établis par des organismes et des experts; toutefois, la date à laquelle elle a eu lieu n'a pas permis d'y inclure ses résultats.

I. MOBILISATION DE RESSOURCES FINANCIÈRES EXTÉRIEURES AUX FINS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

7. En 1994, le montant total net des courants de ressources en provenance des pays membres de l'OCDE et d'organismes internationaux vers les pays en développement a atteint le chiffre sans précédent de 185 milliards de dollars. Comme cela avait été le cas au cours des trois années précédentes, l'augmentation était entièrement imputable aux investissements et prêts privés. L'aide publique au développement (APD), qui avait considérablement diminué en 1993, est remontée de 3 milliards de dollars en 1994, pour atteindre un total de 59 milliards de dollars. Toutefois, en tant que pourcentage de produit national brut (PNB), le volume moyen de l'APD fournie par les membres du CAD est tombé à 0,30 %, niveau le plus bas enregistré depuis 1973. En outre, les annulations de dette et l'assistance d'urgence ont imposé des demandes records correspondant à environ 10 % du montant total des courants d'aide.

8. De nombreux pays en développement ont déjà progressé sur la voie de la croissance économique durable et attirent des capitaux privés étrangers. Les apports du secteur privé représentent environ 60 %, contre 35 % en 1986. Le financement public du développement (FPD) représente maintenant environ 40 % du montant total des apports, alors qu'il atteignait près de 70 % au milieu des années 80.

9. Cette évolution exige de mettre au point une nouvelle approche du financement du développement durable, afin d'adapter les stratégies en matière d'aide aux besoins actuels et futurs. Les questions qui seraient examinées dans ce cadre seraient très variées : mobilisation des ressources intérieures, efficacité de l'aide, mesures à prendre afin d'attirer des investissements étrangers directs plus importants, problèmes d'endettement restant à résoudre et mesures à prendre afin d'assurer la continuité des apports privés.

II. MOBILISATION DE FONDS PUBLICS AUX FINS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

10. Comme dans le cas des décisions prises par le secteur privé en matière d'investissement, la conception du risque joue un rôle décisif dans les investissements liés à l'environnement; les prévisions de crédibilité concernant les mesures prises sont d'une importance particulière. Les sociétés privées ne peuvent être certaines que les gouvernements appliqueront les dispositions réglementaires adoptées et qu'ils ne les modifieront pas de façon arbitraire; en outre, elles n'ont souvent pas la possibilité d'accéder à l'information sur les nouvelles technologies et ne considèrent pas nécessairement une production moins polluante du fait d'une utilisation plus efficace des matières premières comme une incitation suffisante à l'investissement.

11. C'est pourquoi les pays développés et les pays en développement doivent adopter des mesures favorables dans ce domaine : les incitations négatives (réglementations, taxes, redevances, permis négociables et pénalisations pour non-conformité) sont indispensables. En outre, de nombreuses incitations positives peuvent stimuler les investissements du secteur privé, notamment les incitations financières, celles visant à créer ou modifier des marchés et celles ayant pour objet de réduire les risques liés au marché. Le renforcement des institutions et les campagnes visant à modifier les modes de consommation et de production peuvent également jouer un rôle important.

12. Les organisations internationales ont la possibilité de stimuler les investissements du secteur privé dans le développement durable, notamment par le biais de projets visant à créer des marchés ou à modifier ceux qui existent déjà, à réduire les risques liés au marché ou à financer les avantages à l'échelle mondiale, comme l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone. Des initiatives prometteuses sont actuellement mises en oeuvre dans les domaines de la sylviculture, de l'énergie, des sources d'énergie nouvelles et renouvelables, de la diversité biologique et de la réduction des émissions de gaz entraînant un effet de serre.

13. En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité des instruments économiques, un certain nombre de pays développés ont constitué des groupes d'étude afin de mettre en place un régime fiscal protégeant l'environnement et il est à espérer que d'autres pays suivront leur exemple afin d'accélérer la mise en oeuvre de réformes concrètes.

/...

14. L'évaluation en cours de l'efficacité des instruments économiques jouera un rôle important dans les efforts visant à élargir le recours à ces instruments : des enseignements importants peuvent être tirés de l'évaluation des redevances pour pollution, de la fiscalisation des ressources naturelles et des mécanismes d'échange de droits d'émission.

15. Les régimes fiscaux appliqués aux ressources naturelles sont loin de décourager l'extraction et l'exploitation excessives des ressources naturelles ou de mobiliser des ressources budgétaires supplémentaires importantes aux fins du développement durable, comme cela ressort clairement de l'évaluation des instruments économiques utilisés dans les domaines des forêts et des ressources minérales, notamment.

16. Le programme d'échange de droits d'émission appliqué aux États-Unis a donné des résultats impressionnants, permettant aux entreprises de réduire le coût de la réalisation des objectifs fixés par les organismes réglementaires en ce qui concerne la qualité de l'air.

17. Compte tenu de l'augmentation des déficits et de la dette du secteur public et de la nécessité de répartir plus efficacement des ressources économiques limitées (qui bénéficieront également à l'environnement), les gouvernements portent un intérêt croissant à la révision des programmes de subventions. Cette tendance est reflétée par exemple dans une demande formulée par les ministres de l'environnement des pays membres du G-7, lors de la réunion qu'ils ont tenue à Hamilton, en mai 1995, tendant à ce que l'OCDE revise sa politique de réduction des subventions, afin d'atténuer l'impact sur l'environnement de certains secteurs de production dans les pays membres de l'Organisation.

18. Le fait est que les subventions peuvent avoir sur l'environnement et l'économie des effets négatifs aussi bien que positifs et qu'il faudrait examiner les conséquences entraînées par leur suppression : leurs effets nets sur l'économie et l'environnement est une question empirique. De même, les effets nets de la réforme des régimes de subventions en vigueur dépendront du contexte dans lequel elles ont été établies et de la manière dont elles sont réduites ou supprimées.

III. MÉCANISMES NOVATEURS ÉVENTUELS POUR FINANCER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

19. Si des mécanismes tels que les accords internationaux sur l'environnement et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) peuvent contribuer de manière décisive à atténuer les problèmes environnementaux de la planète, les discussions récentes au sein de la Commission du développement durable et d'autres enceintes internationales ont porté sur la mise en place de nouveaux mécanismes sous forme de taxes ou de redevances pour usage qui seraient perçues à l'échelle de la planète pour financer les efforts axés sur l'environnement mondial. On fait valoir que l'étude de tels mécanismes novateurs devrait être menée parallèlement aux efforts déjà entrepris pour accroître l'APD exprimée en pourcentage du PNB, pour reconstituer en grande partie le FEM et pour encourager le secteur privé à investir des fonds dans le développement durable.

20. Les partisans de ces taxes et redevances supposent volontiers qu'elles pourraient facilement être largement acceptées par les gouvernements à l'échelon national et se sont donc attachés à en définir les aspects techniques. Une telle attitude pourrait malheureusement ne pas être réaliste car des taxes et des redevances internationales, même si elles étaient techniquement possibles, risquent de ne pas être facilement acceptées. De nombreux gouvernements semblent actuellement peu disposés à déléguer certains pouvoirs souverains en matière d'imposition au profit d'un organe international quel qu'il soit. En outre, l'instauration de taxes internationales entraînerait probablement d'énormes

transferts de ressources selon la méthode adoptée pour le calcul des différentes taxes; cet élément à lui seul rendrait extrêmement malaisée la négociation de taxes à l'échelon mondial.

21. Depuis que la Commission a envisagé à sa troisième session la possibilité de prélever une taxe sur les transports aériens à l'échelon international, les travaux effectués n'ont pas permis de beaucoup mieux comprendre les principaux problèmes que cela comporte. Il apparaît de plus en plus clairement que si la taxe sur les transports aériens était liée au nombre total de billets vendus par les compagnies aériennes, elle ne permettrait pas d'internaliser efficacement le coût de la pollution étant donné que le nombre total de billets vendus par les compagnies aériennes est sans rapport étroit avec le volume des émissions.

22. Les distances parcourues, la consommation de carburants et l'âge moyen des avions pourraient fournir des informations plus précises sur le volume des émissions de polluants. En théorie, la taxe envisagée devrait viser à réduire l'âge moyen des avions utilisés par les compagnies aériennes et à encourager l'adoption de techniques moins polluantes.

23. Si l'on prend comme hypothèse un total de 270 milliards de kilomètres parcourus en 1994 (passagers et marchandises) et une taxe unitaire de 0,004 dollar par kilomètre, la taxe sur les transports aériens rapporterait chaque année 1 milliard de dollars.

24. La taxe dite de Tobin est un droit de consommation appliqué aux opérations en devises qui a récemment suscité beaucoup d'intérêt et qui est en fait envisagée plus pour l'effet calmant qu'elle pourrait avoir à l'égard de la spéculation sur les marchés financiers et pour les recettes qui pourraient en résulter que pour ses effets sur l'environnement mondial, ce qui est compréhensible si l'on songe à l'énormité des recettes qu'elle pourrait produire : le montant quotidien des opérations en devises étant estimé à environ mille deux cents milliards de dollars, une taxe de 0,01 % sur la valeur de chaque opération produirait chaque année environ 30 milliards de dollars.

25. Cinq objections au bien-fondé économique et écologique de la taxe de Tobin ont été formulées. En premier lieu, comme toutes les taxes, elle ferait intervenir un coût d'efficacité. En second lieu, les incidences d'une telle taxe seraient complexes et impossibles à prévoir avec certitude. En troisième lieu, l'accent ainsi placé sur l'atténuation de l'instabilité des taux de change reviendrait à traiter les symptômes observés sur les marchés de devises sans s'attaquer aux principales causes politiques et économiques de cette instabilité, et en particulier aux politiques monétaires et fiscales. En quatrième lieu, cette taxe n'est pas directement liée aux causes de la dégradation de l'environnement et son rôle dans la solution des problèmes liés à l'environnement serait donc imprécis. En dernier lieu, si les aspects techniques de la perception de cette taxe et de la répartition des ressources qu'elle engendrerait ont été étudiés dans une certaine mesure par des théoriciens, les gouvernements à l'échelon national ne s'y sont pas encore suffisamment intéressés.

IV. FINANCEMENT DU TRANSFERT DES ÉCOTECHNIQUES

26. Le financement du transfert des écotechniques figure toujours en bonne place à l'ordre du jour de la Commission, une attention particulière étant accordée à l'amélioration des modalités de financement du transfert d'écotechniques par le biais de ressources financières extérieures, à la simplification de l'accès aux mécanismes nationaux traditionnels de financement et à la promotion de mécanismes novateurs pour le financement du transfert des écotechniques.

27. Afin de mieux centrer les débats, il importera de définir clairement dans quelle mesure les difficultés liées au financement du transfert des écotechniques diffèrent des difficultés auxquelles se heurte le financement d'autres facteurs de production : l'accès limité aux fonds de capital-risque et aux prises de participation dont bénéficient les éco-industries montre bien que des différences importantes existent. Le manque d'intérêt que les prêteurs de fonds de capital-risque manifestent pour les éco-industries peut être attribué à la difficulté d'évaluer ce que sera la réglementation de l'environnement à l'avenir et à la difficulté de prévoir l'expansion du marché très fractionné des écotechniques, tout autant qu'aux faibles rendements des actions des éco-industries.

V. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OPTIONS POLITIQUES ET DES INSTRUMENTS FINANCIERS : PRÉSENTATION ET CONTENU

28. Étant donné la vaste portée des mécanismes et des instruments susceptibles d'être utilisés pour financer la mise en oeuvre d'Action 21, un tableau récapitulatif pourrait faciliter les travaux de la Commission. Un tableau rudimentaire a été soumis à la troisième session de la Commission (voir E/CN.17/1995/8), qui l'a jugé utile; les membres de la Commission ont toutefois pensé qu'il serait nécessaire d'en préciser la présentation et le contenu. Un nouveau tableau récapitulatif élargi a donc été préparé; il contient à titre indicatif un ensemble d'options politiques et d'instruments financiers classés par secteur et catégorie d'instruments.

VI. RECOMMANDATIONS

29. En se fondant sur les sections précédentes du présent rapport, la Commission souhaitera peut-être étudier les recommandations et les options politiques exposées dans les paragraphes qui suivent.

30. Pour arriver à une nouvelle conception du financement du développement durable, il sera nécessaire d'établir une distinction entre les pays qui échappent aux simples catégories régionales ou aux grandes catégories de revenu afin de saisir la réalité d'un monde en évolution.

31. En raison du net recul du développement centralisé en faveur de stratégies axées sur l'économie de marché, l'élaboration d'une nouvelle conception du financement du développement durable devra s'insérer dans l'ensemble des efforts visant à opérer des réformes politiques.

32. La question des incidences des subventions sur le développement durable doit être approfondie. Compte tenu de l'insuffisance du nombre, de la portée et de la qualité conceptuelle des évaluations dont les subventions ont jusqu'ici fait l'objet, il importera d'appuyer le nouveau programme de travail entrepris par l'OCDE à cet égard et d'encourager également d'autres institutions, y compris les organisations non gouvernementales, à renforcer leurs activités dans ce domaine important. Les efforts entrepris dans ce sens devraient contribuer à a) dégager une définition claire de la notion de subvention, b) choisir des indicateurs appropriés pour mesurer l'ordre de grandeur des subventions et c) améliorer l'évaluation de leurs incidences. En outre, des travaux de recherche devraient permettre de formuler des recommandations sur l'opportunité de consacrer un effort international à l'étude de la question des subventions.

33. La Commission souhaitera peut-être faire progresser la concertation sur les instruments économiques et fiscaux en procédant à un échange dynamique de renseignements et de données d'expérience afin d'éliminer les obstacles qui s'opposent à leur application efficace.

34. Lors de la première session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui a eu lieu à Berlin en 1995, il a été décidé de mettre en oeuvre une phase pilote pour les activités exécutées conjointement; les Parties ont reconnu la nécessité d'acquérir de l'expérience en ce qui concerne les incidences pratiques et conceptuelles de ces activités.

35. La Commission a examiné à sa troisième session le rôle déterminant des projets pilotes pour la mise au point d'un système de permis d'émission de gaz carbonique négociables au niveau international. Dans l'intervalle, un plan préliminaire pour l'élaboration d'un programme pilote relatif aux émissions de gaz qui contribuent au réchauffement de la planète dont l'exécution devrait commencer en 1999, a été mis au point sous l'égide du Conseil de la Terre. Ce plan a suscité un vif intérêt de la part de multiples entreprises industrielles, gouvernements, groupes écologiques et institutions internationales. La Commission souhaitera peut-être donner son appui à ce programme pilote.

36. Il importe d'étudier toute une gamme de mécanismes de financement traditionnels et novateurs pour améliorer le financement des écotecniques. En outre, l'analyse des options politiques devra à l'avenir être effectuée en tenant compte des situations extrêmement variables rencontrées dans les pays en développement ainsi que des problèmes particuliers aux pays en transition, en particulier en ce qui concerne les problèmes tels que l'insuffisance des fonds de capital-risque auxquels les entreprises ont accès et l'inefficacité des marchés de capitaux.

37. Il est proposé d'améliorer encore la présentation du tableau récapitulatif des politiques et instruments financiers ayant trait au développement durable en y incorporant une estimation de l'ordre de grandeur des effets qu'entraînerait, au niveau des incitations et des moyens de financement, l'application de chaque politique et de chaque instrument dans chacun des secteurs considérés.

Notes

Report de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.

La troisième Conférence annuelle de la Banque mondiale sur le thème "Financement efficace du développement écologiquement rationnel" (Washington, D. C., 4 au 6 octobre 1995) a fourni d'utilités complémentaires.
