NATIONS
UNIES

E

Conseil économique et social

Distr.
GENERALE

E/CN.17/1993/11
7 juin 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Commission du développement durable
Première session
14-25 juin 1993
Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

PREMIERS ENGAGEMENTS FINANCIERS, FLUX FINANCIERS ET DISPOSITIONS A PRENDRE POUR DONNER EFFET AUX DECISIONS DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT A L'AIDE DE TOUS LES MECANISMES ET SOURCES DE FINANCEMENT DISPONIBLES, DONT CEUX VISES AU PARAGRAPHE 33.14 D'ACTION 21

Rapport du Secrétaire général

RESUME

Il faudra fournir aux pays en développement des ressources financières nouvelles et supplémentaires pour exécuter les programmes de développement écologiquement rationnel relevant d'Action 21. Comme suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/191, le Secrétaire général donne dans le présent rapport des renseignements sur les dépenses initiales à engager, les flux financiers et les dispositions à prendre pour donner effet aux décisions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à l'aide de tous les mécanismes et sources de financement disponibles. Il analyse l'accord relatif à la dixième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) avant d'examiner le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en particulier diverses questions touchant sa restructuration et la reconstitution de ses ressources. Le rapport passe aussi en revue un certain nombre de faits récents concernant la question complexe de l'augmentation des apports de capitaux publics et privés aux pays en développement. L'évolution récente de la situation en ce qui concerne l'allégement de la dette fait également l'objet d'un examen.

* E/CN.17/1993/4.

En conclusion, le rapport présente une évaluation des progrès réalisés jusqu'ici en ce qui concerne le financement d'Action 21 et un certain nombre de suggestions touchant les travaux de la Commission du développement durable dans cet important domaine.

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
INTRODUCTION		1 - 3	3
I.	DIXIEME RECONSTRUCTION DES RESSOURCES DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT (IDA)	4 - 9	3
II.	FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL : RESTRUCTURATION ET RECONSTITUTION DES RESSOURCES	10 - 39	5
	A. Restructuration du FEM	17 - 28	6
	B. Reconstitution du FEM	29 - 39	9
III.	APPORTS DE CAPITAUX PUBLICS ET PRIVES	40 - 47	11
IV.	ALLEGEMENT DE LA DETTE	48 - 53	12
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54 - 61	14

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 47/191, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir pour la première session de fond de la Commission du développement durable des rapports contenant des renseignements et, au besoin, des propositions sur les dépenses initiales à engager, les flux financiers et les arrangements à prendre pour donner effet aux décisions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à l'aide de tous les mécanismes et sources de financement disponibles. Le présent rapport donne suite à cette demande.

2. Au chapitre 33 d'Action 21[1], il était spécifié que le financement d'Action 21 et d'autres activités découlant de la Conférence devrait être assuré de façon à dégager le maximum de ressources nouvelles et supplémentaires et à mettre à contribution tous les mécanismes et sources de financement, notamment les suivants : a) les banques et fonds de développement multilatéraux, y compris l'Association internationale de développement (IDA), les banques de développement régionales et sous-régionales et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM); b) les institutions spécialisées compétentes, les autres organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales; c) les organismes multilatéraux pour la création de capacités et la coopération technique; d) les programmes d'aide bilatérale; e) l'allégement de la dette; et f) le financement privé par les organisations non gouvernementales. Il était également précisé qu'il faudrait encourager les investissements et étudier des modes de financement novateurs. Le présent rapport contient des informations sur ces différents mécanismes et sources de financement; les informations touchant les activités des institutions spécialisées, d'autres organismes des Nations Unies et des institutions multilatérales pour la création de capacités et la coopération technique font l'objet d'autres rapports qui sont soumis en même temps que celui-ci (voir documents E/CN.17/1993/8 et E/CN.17/1993/10, ainsi que les sections pertinentes du rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur sa quarantième session).

3. En ce qui concerne le financement privé, les activités des organisations gouvernementales, les investissements et les modes de financement novateurs qui présentent un intérêt particulier du point de vue de la réalisation des objectifs d'Action 21, la complexité des questions en jeu et l'absence de sources d'information centralisées ont empêché la collecte systématique d'informations. Pour ce qui est des banques de développement régionales et sous-régionales, les informations communiquées sont insuffisantes pour faire l'objet d'une analyse dans le présent rapport.

I. DIXIEME RECONSTITUTION DES RESSOURCES DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT (IDA)[2]

4. A la fin de juin 1993, l'IDA aura engagé les ressources mises à sa disposition par les pays donateurs dans le cadre de la neuvième reconstitution. Les négociations en vue de la dixième reconstitution de ses ressources ont débouché sur l'accord ci-après : dotation de l'Association, pour la période allant du 1er juillet 1993 au 30 juin 1996, d'un montant de 13 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) au titre de la dixième reconstitution. Avec les engagements anticipés gagés sur les remboursements futurs des emprunteurs de l'IDA, l'Association disposera ainsi d'un pouvoir d'engagement de 15,5 milliards

de DTS. A ce montant viendront probablement s'ajouter les transferts de revenu net de la Banque internationale pour la construction et le développement (BIRD) approuvés par le Conseil des gouverneurs de la Banque. Grâce à la reconstitution envisagée, l'Association disposera de ressources plus importantes pour donner suite au programme Action 21.

5. Au cours de la période à venir, il a été décidé que l'IDA continuerait à appuyer le développement économique dans les pays les plus pauvres en centrant son action sur la lutte contre la pauvreté, l'ajustement économique et la croissance, et la protection et l'amélioration de l'environnement. Ces trois domaines sont entièrement conformes aux priorités d'Action 21.

6. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, des évaluations de la pauvreté dans les pays doivent être établies avec l'aide des gouvernements d'ici à la fin de 1994, pour tous les principaux bénéficiaires d'une assistance de l'IDA. Ces évaluations seront intégrées aux stratégies d'aide par pays de l'IDA et examinées lors des réunions des groupes consultatifs et des consortiums d'aide. Dans ce contexte, les dépenses dans le secteur social seraient protégées et des filets de protection destinés aux groupes les plus vulnérables seraient mis en place dans le cadre du processus d'ajustement. L'IDA est encouragée à inclure autant que faire se peut des mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté dans les programmes d'ajustement. Ces interventions en faveur des pauvres sont particulièrement importantes dans les pays en transition vers une économie de marché. Dans le cadre des dispositions prises par l'IDA pour centrer son action sur la lutte contre la pauvreté, une place particulière sera accordée au secteur social et aux investissements ciblés sur la pauvreté. Les progrès réalisés sur le front de la pauvreté seront suivis au moyen d'indicateurs appropriés et les résultats des politiques de lutte contre la pauvreté feront l'objet d'une évaluation. Une importance particulière doit être accordée au rôle des femmes dans le développement et à la planification démographique, qui sont des éléments essentiels des programmes de lutte contre la pauvreté. L'IDA doit renforcer son appui à la planification de la famille et aux services sociaux qui intéressent les femmes, notamment à l'éducation des filles. Une aide encore plus importante doit être accordée aux programmes de population et à la planification de la famille, car les taux élevés de croissance démographique constituent un obstacle majeur à la poursuite du développement, et limitent l'éventail des choix possibles pour la population des pays les plus démunis.

7. Dans le domaine de l'ajustement économique et de la croissance, l'objectif fondamental consiste à associer la réforme des politiques au renforcement des institutions tout en mettant en place, comme on l'a indiqué plus haut, des filets de protection sociale. Il convient de continuer à mettre l'accent sur les éléments ci-après : la réduction des dépenses publiques qui ne concernent pas le développement, notamment des dépenses militaires; la promotion des investissements; la réduction de la contrainte constituée par l'encours de la dette des pays appliquant un programme d'ajustement (grâce au traitement libéral de la dette publique et au recours au Fonds de désendettement de l'IDA pour financer le rachat des créances bancaires); la stimulation des investissements privés grâce à l'augmentation des crédits accordés par l'IDA en faveur de l'infrastructure et à l'octroi d'une assistance pour la mise au point d'un cadre juridique et réglementaire et d'un cadre d'incitations; une saine gestion des

affaires de l'Etat pour la mise en oeuvre de politiques économiques rationnelles.

8. Dans le domaine de la protection de l'environnement, les politiques et programmes conçus pour lutter contre la pauvreté qui sont mentionnés plus haut constituent un premier élément de la stratégie de l'IDA. Le deuxième élément de la stratégie - les politiques spécifiques, le renforcement des institutions et les investissements axés sur la protection et l'amélioration de l'environnement - a acquis une importance accrue dans le cadre des activités de l'IDA. L'Association aide les emprunteurs à mettre au point des plans d'action environnementale dans le cadre d'un processus de participation ayant pour but de dégager un consensus national à ce sujet. Lesdits plans doivent être intégrés au dialogue sur les politiques et aux stratégies d'aide par pays. Des évaluations de l'environnement sont effectuées au premier stade de la conception des projets, et les emprunteurs sont tenus de consulter les groupes et organisations non gouvernementales concernés par l'impact des projets sur l'environnement. Des efforts sont entrepris pour améliorer les fiches de données sur l'environnement et les uniformiser. Dans le domaine de la foresterie, les investissements devront s'intégrer dans la stratégie globale mise au point par l'emprunteur pour assurer l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources forestières, et l'IDA ne finance plus l'abattage commercial dans les forêts tropicales humides primaires. Les projets de l'IDA visent maintenant à aider les pays à mettre en place les institutions nécessaires pour assurer une gestion rationnelle du patrimoine forestier. De nouvelles directives fournissent des indications plus précises pour les projets concernant les populations autochtones, les réinstallations involontaires et les opérations phytosanitaires agricoles, et des documents directifs ont été publiés sur les ressources en eau, le secteur de l'électricité et divers aspects des politiques agricoles. L'IDA a pu accroître la participation des ONG à la conception et à l'exécution des projets, en particulier des projets qui affectent l'environnement. La création d'un fonds pour le financement de petits projets, qui permettrait de centrer l'action sur les initiatives écologiques et les contacts avec des groupes tels que les ONG et les mini-entreprises, est envisagée.

9. Dans le cadre de l'exécution des activités exposées ci-dessus, la part des crédits à l'ajustement ne devrait pas dépasser 30 % du montant total de l'assistance offerte par l'IDA, afin que l'Association puisse conserver son rôle de premier plan dans la lutte contre la pauvreté et la protection de la base de ressources naturelles. L'accent est mis sur l'importance de la coordination des activités de l'IDA avec celles des bailleurs de fonds bilatéraux et de la Facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international.

II. FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL : RESTRUCTURATION ET RECONSTITUTION DES RESSOURCES[3]

10. Le Fonds pour l'environnement mondial a été créé dans le but de fournir des ressources supplémentaires, sous forme de dons ou à des conditions de faveur, pour couvrir les dépenses additionnelles découlant de la réalisation d'activités bénéfiques pour l'environnement mondial, comme convenu. Il sert à financer des activités dans quatre domaines prioritaires : réchauffement de la planète, diversité biologique, appauvrissement de la couche d'ozone et eaux

internationales. Les trois premiers de ces domaines font l'objet de conventions internationales.

11. Le FEM a été créé pour une période pilote de trois ans par la résolution 91-5 de la Banque mondiale, en mars 1991. Sa création a ultérieurement été entérinée par les Conseils d'administration du PNUD et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en mai 1991. Les chefs de secrétariat de ces trois organes (les "organismes d'exécution") sont convenus des procédures opérationnelles du Fonds en octobre 1991.

12. Durant sa phase pilote, le Fonds a fonctionné sous la direction générale de ses participants, à savoir les Etats qui lui ont versé des contributions ou exprimé l'intention de le faire. Lors de chacune de leurs réunions ordinaires, les participants au Fonds examinent et approuvent dans leurs grandes lignes les tranches successives d'un programme de travail établi conjointement par les organismes d'exécution et présenté à la réunion par son président. A l'occasion de cet examen du programme, les participants peuvent faire des commentaires sur des projets particuliers qui en relèvent.

13. Les participants au Fonds bénéficient, dans l'exercice de leurs fonctions de direction générale et d'examen du programme, du concours d'un Groupe consultatif scientifique et technique composé de 16 membres indépendants. Ce Groupe a élaboré les critères à appliquer pour choisir les projets susceptibles d'être financés par le Fonds et fixé des priorités concernant les projets entrant dans le cadre de son programme de travail. Il examine également des projets isolés présentés par les organismes d'exécution et indique s'ils sont conformes auxdits critères et priorités.

14. Les projets relevant du programme de travail du Fonds sont répartis entre les organismes d'exécution en fonction d'une division convenue du travail, par catégorie de projet, et restent sous la responsabilité de l'organisme compétent. Les trois organismes d'exécution constituent, avec l'Administrateur du Fonds, le Comité d'exécution qui approuve l'inclusion de projets dans le programme de travail du Fonds.

15. Le président des réunions des participants du Fonds joue un rôle clef dans le système du Fonds, et bénéficie du concours de l'Administrateur du Fonds et de ses collaborateurs.

16. Les ressources mises à la disposition du Fonds pour la phase pilote de trois ans représentaient environ 880 millions de dollars au titre du budget de base et 350 millions de dollars au titre d'arrangements bilatéraux, soit un total de 1 milliard 230 millions de dollars. Des directives initiales ont été données par les participants au Fonds pour l'allocation des ressources de base entre les quatre domaines prioritaires. En décembre 1992, au moment de la présentation de la quatrième tranche de projets, 96 projets d'une valeur de 700 millions de dollars étaient inscrits au programme de travail du Fonds.

A. Restructuration du FEM

17. Action 21, la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [A/AC.237/18 (Partie II/Add.1)], la Convention sur la diversité biologique et le document intitulé "The Pilot Phase and Beyond", approuvé par

les participants au Fonds, recommandent tous que le Fonds soit restructuré de façon à atteindre les objectifs ci-après en ce qui concerne sa gestion : participation universelle; système transparent et démocratique de prise des décisions; représentation large, équilibrée et équitable des pays en développement et des pays développés au niveau de l'administration et de la direction du Fonds; système qui garantisse une représentation équilibrée et équitable des intérêts des pays en développement tout en prenant dûment en compte les activités de financement des pays donateurs. La primauté de chaque convention est reconnue en ce qui concerne les décisions relatives aux politiques et aux priorités des programmes, aux critères d'agrément et aux directives pour la formulation des projets dans les différents domaines relevant de son champ d'application.

18. Le processus engagé sur la base de ces grandes orientations a conduit à la formulation de propositions générales qui seront examinées lors de la cinquième réunion des participants qui doit avoir lieu à Beijing du 26 au 28 juin 1993.

19. Ces propositions ont pour objectif fondamental d'assurer un équilibre entre les divers intérêts découlant d'une participation universelle tout en prenant dûment en compte les activités de financement des donateurs, dans le cadre d'un processus transparent, équilibré et équitable.

20. Les principaux éléments de la restructuration concernent :

a) La création d'une Assemblée des participants et les modalités de ses délibérations et de la prise des décisions;

b) Les liens formels à établir entre les Conférences des parties des différentes conventions et l'Assemblée des participants.

21. Comme dans le passé, et sous réserve des résultats de l'évaluation indépendante en cours sur la phase pilote, les travaux de l'Assemblée des participants seront facilités par un président bénéficiant de l'appui d'un secrétariat composé de fonctionnaires des trois organismes d'exécution. L'Assemblée des participants bénéficiera aussi des conseils d'un Groupe consultatif scientifique et technique. Ce Groupe sera restructuré et reconstitué de manière à disposer de capacités dans un plus grand nombre de disciplines. Les chefs de secrétariat des organismes d'exécution se réuniront périodiquement pour passer en revue la stratégie institutionnelle et examiner les moyens de faciliter la collaboration interinstitutions. Le Comité d'exécution, composé de coordonnateurs des organismes d'exécution et d'autres hauts fonctionnaires, continuera à axer ses efforts sur la politique interne, la planification des programmes et la formulation du programme de travail. Les projets seront exécutés par les gouvernements, les organismes du système des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et des partenariats entre ces parties.

22. L'Assemblée des participants jouera le rôle d'organe directeur du Fonds. Elle sera restructurée de manière à permettre une participation universelle sans "cotisation" préétablie donnant la qualité de membre. Ses travaux se dérouleront dans le cadre de groupes pour assurer l'efficacité voulue à ses débats. Ses décisions seront prises essentiellement par consensus. Un système

de vote convenu sera institué pour résoudre les problèmes au sujet desquels il s'avère impossible de parvenir à un consensus.

23. Un certain nombre de principes ont été convenus pour régir la prise des décisions à l'Assemblée des participants, notamment :

a) Représentation équitable et équilibrée;

b) Transparence des procédures;

c) Simplicité et souplesse;

d) Participation universelle.

24. L'Assemblée des participants sera composée de groupes de manière à faciliter les délibérations. Cette modalité de fonctionnement suppose un accord entre les différents groupes de participants. On envisage qu'une trentaine de groupes seront constitués, selon la répartition suivante :

a) Au moins 15 groupes (50 %) seront constitués par des pays en développement;

b) Les autres seront constitués par des pays développés, des pays à économie en transition, et d'autres pays.

25. Les facteurs ci-après pourront être pris en considération lors de la constitution des groupes composant l'Assemblée des participants :

a) Equilibre régional et géographique, de même que climat, diversité biologique, dotation en ressources et structures économiques;

b) Incidences potentielles sur l'environnement mondial;

c) Vulnérabilité aux incidences des changements climatiques au niveau mondial;

d) Importance de l'économie (produit intérieur brut) et ressources mises à la disposition du FEM.

26. La possibilité de tenir des réunions de l'Assemblée des participants à laquelle tous les pays devront participer est également envisagée.

27. Les décisions seront, en principe, prises par consensus. S'il est impossible de parvenir à un consensus, même à l'issue de divers efforts que le Président du Fonds pourrait être autorisé à entreprendre, il faudra procéder à un vote.

28. Le système de vote sera différent du système envisagé pour la composition de l'Assemblée. A cet égard, une nouvelle formule est soumise à l'examen de la dernière réunion sur la restructuration, en sus des formules envisagées précédemment pour les cas dans lesquels il s'avère impossible de parvenir à un consensus; il s'agit d'un système à double majorité, en vertu duquel les décisions exigeraient à la fois la majorité de tous les pays participant au Fond

et une majorité fondée sur la totalité des contributions aux ressources de base du Fonds. Le type de majorité nécessaire pourrait varier selon le type de décision mise aux voix.

B. Reconstitution du FEM

29. Le gros des ressources mises à la disposition du FEM au titre de sa phase pilote devrait être intégralement engagé d'ici juin 1994. Les donateurs éventuels ont convenu, lors d'une réunion tenue à Rome en mars 1993, de faire en sorte que les négociations sur la reconstitution du Fonds aboutissent d'ici décembre 1993, à condition que le FEM soit convenablement restructuré et l'évaluation de la phase pilote achevée.

30. La première réunion officielle sur la reconstitution du Fonds devait avoir lieu à Beijing (Chine) le 25 mai 1993. D'importants aspects de l'opération de reconstitution restent à résoudre, en particulier l'importance de la reconstitution et la période au cours de laquelle les ressources seront utilisées. L'objectif du nouveau programme du FEM consiste en grande partie à servir l'application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique. Il importe donc de coordonner l'exécution de son mandat et l'utilisation des fonds en fonction de l'entrée en vigueur des conventions qui émaneront des conférences des Parties au cours desquelles seront arrêtés les politiques, les priorités en matière de programmes et les critères devant régir les conditions d'attribution des ressources des mécanismes financiers créés aux fins des conventions. La première réunion des conférences des Parties devrait se tenir en 1995.

31. Dans une proposition présentée à la réunion des participants tenue à Beijing, il était recommandé que le nouveau programme (FEM II) démarre en juillet 1994 et que ses opérations se déroulent en deux étapes.

32. La première étape serait une étape de transition correspondant à la période précédant la première réunion des conférences des Parties dans le courant de 1995. Au cours de cette étape, le niveau des engagements du FEM correspondrait au niveau moyen de la phase pilote. Peu de temps après l'entrée en vigueur des conventions, le FEM II entamerait sa seconde étape, au cours de laquelle la plupart des fonds seraient engagés. Les opérations du FEM seraient alors guidées par les conférences des Parties. En ce qui concerne les ressources du Fonds, un ordre de grandeur de 2 à 3 milliards de DTS, soit l'équivalent de 2,8 à 4,2 milliards de dollars des Etats-Unis, est actuellement proposé à l'examen des donateurs. La période au cours de laquelle les ressources des Fonds seraient utilisées irait de trois à cinq ans, selon que le montant de la reconstitution serait plus proche de 2 millions de DTS que de 3 millions de DTS.

33. Etant donné qu'à ce moment-là les conventions ne seront pas encore entrées en vigueur et que les conférences des Parties ne se seront pas encore réunies, il faudrait que les décisions touchant la reconstitution soient assorties d'une certaine souplesse pour permettre au FEM de tenir compte des priorités qui seront définies dans les conventions.

34. Cet échelonnement des opérations devrait permettre au FEM de maintenir l'élan imprimé par la phase pilote et, partant, de faire en sorte que le gros

des fonds disponibles à l'issue de la reconstitution ne soit engagé qu'après l'entrée en vigueur des conventions issues des conférences des Parties. Par ailleurs, il permettrait de procéder à une opération préliminaire d'établissement de projets et d'activités avant que le FEM n'entame sa seconde phase. L'élaboration de projets d'assistance technique et d'investissement doit commencer bien avant la seconde étape, la période d'activité intense correspondant à l'élaboration des projets s'étalant sur 12 à 18 mois. Les premières décisions concernant le financement de projets au titre du FEM II porteront sur des projets qui auront été élaborés lors de la phase pilote. Lors de l'élaboration des projets, il sera tenu compte des avis éventuels émanant des organes intérimaires des conventions au cours de la première étape du FEM II.

35. Les ressources du FEM II continueront d'être utilisées pour appuyer les quatre domaines d'activités essentiels actuellement financés au titre de la phase pilote : réchauffement de la planète, diversité biologique, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone. Dans la mesure où elles intéressent ces quatre domaines, les activités relatives à la dégradation des sols, essentiellement la lutte contre la désertification et le déboisement, pourraient bénéficier d'un financement du Fonds.

36. La reconstitution du FEM devrait lui permettre de :

a) D'appuyer l'application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique et, à titre complémentaire, celle du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone;

b) D'aider à renforcer les moyens dont disposent les pays en développement pour faire face aux problèmes qui, au niveau de la politique générale et des programmes, découlent de l'adhésion de ces pays aux conventions;

c) De jouer un rôle soutenu pour ce qui est de faciliter l'adoption de technologies écologiquement rationnelles dans les pays en développement;

d) De disposer des ressources et de la capacité de gestion nécessaires pour contribuer de façon efficace à la solution des problèmes écologiques se posant à l'échelle mondiale qu'il est appelé à résoudre.

37. Le FEM II financerait quatre grandes catégories d'activités définies en fonction des objectifs de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et des obligations qui en découlent, ainsi que de l'expérience acquise lors de la phase pilote, des connaissances spécialisées et des compétences scientifiques du PNUE et des groupes consultatifs concernant la façon de s'attaquer de façon efficace aux quatre grands problèmes écologiques, et des conseils que lui donneront ultérieurement les conférences des Parties. Les activités porteront notamment sur le renforcement des capacités, l'établissement d'études de stratégies et d'inventaire nationaux, des projets novateurs et des projets d'investissement. En outre, le Programme de petites subventions pourrait être utilisé pour appuyer des approches novatrices élaborées par les collectivités locales et des organisations non gouvernementales.

38. Considérés dans leur ensemble, ces quatre types d'activités représentent un moyen efficace de renforcer la capacité d'un pays d'élaborer et d'exécuter sa propre stratégie en vue d'atteindre les objectifs inscrits dans les conventions. Des fonds pourraient également être alloués pour mettre à profit les résultats de nouveaux travaux pertinents de recherche scientifique dans le cadre des activités du FEM, notamment pour améliorer les éléments scientifiques sur lesquels reposent la sélection et la conception des projets du FEM.

39. Le dosage de ces activités pourrait varier selon les objectifs mondiaux retenus. Le gros des fonds pourrait être utilisé pour appuyer la réalisation des objectifs définis dans les conventions relatives aux changements climatiques et la diversité biologique. En ce qui concerne la protection de la couche d'ozone, le FEM ne pourrait financer des initiatives et des investissements en matière de renforcement des capacités que dans les pays signataires qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'un financement du Fonds multilatéral intérimaire pour l'application du Protocole de Montréal. Dans le domaine des eaux internationales, le FEM II pourrait fournir un appui aux pays qui sont déjà engagés, dans le cadre d'initiatives et d'accords mondiaux et régionaux existants, à améliorer la gestion de cette ressource vitale.

III. APPORTS DE CAPITAUX PUBLICS ET PRIVES[4]

40. L'importance des apports de capitaux extérieurs est un des principaux facteurs externes qui influent sur les perspectives de développement des pays en développement. Les apports de capitaux publics sont un complément important des apports de capitaux privés.

41. Bien que l'on ne dispose pas encore d'estimations des apports d'aide publique au développement (APD) pour 1993, on ne compte pas que la tendance des dernières années changera considérablement, du moins pour l'instant. Selon cette tendance, la valeur totale de l'APD, exprimée en dollars, a atteint environ 60 milliards de dollars en 1992. Ce montant a toutefois fluctué en valeur réelle.

42. Parallèlement à cette tendance déjà ancienne, on constate que le schéma des apports des pays donateurs commence peut-être à changer par rapport aux années 80. Selon ce schéma, l'APD en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique s'est accrue de 2,4 % en moyenne alors que l'assistance économique à des conditions de faveur fournie par les pays donateurs arabes a diminué et que les apports en provenance des anciens pays à économie de marché ont eux aussi baissé. La capacité des deux derniers groupes de pays de fournir une APD est maintenant jugée très limitée. L'aide des donateurs arabes, tout en continuant de baisser, devrait rester importante tandis que, pour l'instant, la capacité des pays à économie en transition d'exécuter d'importants programmes d'aide est beaucoup plus limitée.

43. Les perspectives de croissance de l'aide en provenance des pays industrialisés ne sont guère bonnes. La situation se caractérise par une offre réduite et une demande accrue de fonds. La réduction de l'offre tient aux problèmes budgétaires que connaissent un certain nombre de grands pays donateurs et, dans une certaine mesure, à la diminution de l'appui que les parlements nationaux apportent à l'aide. A la demande accrue de fonds découlent des

nouvelles tâches dont la réalisation nécessite la fourniture d'une assistance à des conditions de faveur aux pays à faible revenu, notamment des efforts supplémentaires faits pour protéger l'environnement. En outre, le nombre des pays demandant des ressources à des conditions de faveur s'est accru.

44. Malgré la demande accrue d'APD, nombre de donateurs bilatéraux ont réduit leurs programmes d'aide à la suite de contraintes budgétaires. Cette situation a eu pour effet d'accroître le déficit par rapport à l'objectif de 0,7 % du produit national brut (PNB) fixé pour l'APD, qui avait été réaffirmé lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Dans la conjoncture actuelle il y a peu de chances pour que cet objectif soit atteint avant longtemps.

45. Un certain nombre de gouvernements ont fait état d'une augmentation des ressources disponibles au titre de leur APD pour des activités intéressant le développement durable et les programmes en faveur de l'environnement. Dans ce contexte, la décision de la Communauté européenne et de ses Etats membres de réserver un montant de 3 milliards de dollars d'unités monétaires européennes (écus) pour des activités au titre de l'application du programme Action 21 mérite d'être mentionnée.

46. Les apports de capitaux privés sont indispensables aux efforts de développement des pays à revenu intermédiaire et revêt une importance croissante pour un certain nombre de pays à faible revenu. Au cours des dernières années, les apports de capitaux privés aux pays en développement se sont considérablement accrus. Atteignant 37 milliards de dollars en 1992, les flux d'investissement directs étrangers à destination des pays en développement représentaient environ 75 % de plus que le niveau de 1990. Les investissements privés, qui au cours de la période 1982-1988 s'élevaient en moyenne à moins de 6 milliards de dollars par an étaient estimés à 34 milliards de dollars en 1992. Il est intéressant de noter que les apports privés ont évolué quant à leur composition : au cours des dernières années, la tendance est passée du financement de la dette à la prise de participations et de sources bancaires à des sources non bancaires. Ce sont des sources non bancaires qui sont responsables du gros de la croissance récente des apports financiers aux pays en développement.

47. La situation a évolué au profit des pays solvables. Une dizaine de pays ont reçu plus de 70 % de flux d'investissement direct étranger en 1991 et l'accroissement des flux d'investissement privé intéresse essentiellement un petit nombre de pays d'Amérique Latine et d'Asie de l'Est. Nombre de pays à revenu intermédiaire et de pays dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure constatent que leur accès aux capitaux étrangers privés est limité.

IV. ALLEGEMENT DE LA DETTE

48. La crise de la dette, qui a éclaté il y a plus de 10 ans, n'est plus un problème pour les banques commerciales, et l'endettement des pays en développement ne fait plus peser de menace sur le système bancaire international. La crise est également moins grave pour plusieurs pays emprunteurs à revenu intermédiaire, qui ont bénéficié des opérations de restructuration de la dette et de la baisse des taux d'intérêt. Pourtant, ces pays restent vulnérables à une dégradation possible du climat économique

extérieur. Pour beaucoup de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, cependant, l'équilibre extérieur continue à faire problème. Le passage difficile d'une économie planifiée à une économie de marché dans les Etats successeurs de l'ex-URSS et dans certains pays de l'Europe orientale a aussi entraîné des problèmes majeurs d'endettement.

49. Pour ce qui est de l'allégement de la dette, un certain nombre de faits récents méritent d'être notés : l'accord de décembre 1992 conclu entre l'Argentine et ses banques commerciales créancières, qui avait été facilité par des engagements de prêt de la Banque mondiale à concurrence de 750 millions de dollars, et qui aidera à réduire la dette commerciale de l'Argentine de 11 milliards de dollars environ, soit 37 % de la valeur nominale du principal visé par l'accord et des arriérés d'intérêt dus aux banques commerciales. De même, les Philippines ont conclu avec les banques commerciales créancières, en décembre 1992, un accord portant sur la deuxième phase du volet "banques commerciales" de leur stratégie de désendettement, et 4,4 milliards de dollars de dettes ont ainsi été éliminés ou convertis. Un accord également important a été conclu entre le Brésil et les banques commerciales. En mars 1993, des créanciers détenant 97 % des créances commerciales sur le Brésil ont décidé de participer au rééchelonnement de la dette de ce pays.

50. Dans ce contexte, il est important de noter que la stratégie de la Banque mondiale à l'égard des pays ayant de lourds arriérés a été appliquée avec succès dans le cas du Pérou. Trois accords portant sur des prêts à l'ajustement, d'un montant total de 1,15 milliard de dollars, ont été signés en décembre 1992. En mars 1993, 900 millions de dollars environ avaient été décaissés, après que le Gouvernement péruvien eut apuré ses arriérés auprès de la Banque mondiale. Celle-ci a désormais repris ses opérations normales de prêt au Pérou.

51. Des progrès importants ont également été réalisés sous les auspices du Club de Paris, en ce qui concerne plusieurs pays à faible revenu, grâce notamment à des accords assortis des conditions de Toronto améliorées.

52. Les opérations réalisées par le Fonds de désendettement de l'IDA ont très nettement augmenté. Plusieurs pays donateurs bilatéraux y ont pris part. Quatre opérations, d'un montant total de 35 millions de dollars, ont été réalisées avec le Guyana, le Mozambique, le Niger et l'Ouganda, au coût moyen de 0,12 dollar par dollar de dette nominale. Ces opérations ont ainsi éteint 89 % de la dette commerciale de ces pays.

53. Une portion des remboursements à l'IDA a été utilisée dans le cadre du programme dit de "cinquième dimension", qui offre des crédits supplémentaires à l'ajustement, aux pays qui ne peuvent emprunter qu'auprès de l'IDA et sont déjà endettés auprès de la BIRD. Par des allocations annuelles à proportion des intérêts dus à la BIRD, les crédits supplémentaires de l'IDA ont facilité l'allégement du service de la dette des pays qui ne peuvent emprunter qu'à l'IDA et qui mettent en oeuvre un programme d'ajustement. Entre l'exercice 1989 et l'exercice 1992, quelque 400 millions de DTS ont été affectés à cette fin. Pendant l'exercice budgétaire actuel, des crédits supplémentaires de l'IDA se montant au total à 121 millions de DTS, soit 70 % des intérêts dus à la BIRD par les pays bénéficiaires, ont été approuvés. En outre, plusieurs donateurs bilatéraux offrent un financement parallèle destiné à soutenir le programme de "cinquième dimension".

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

54. Plusieurs faits nouveaux intéressants se sont produits en ce qui concerne le financement d'Action 21. Ce sont les suivants :

a) La reconstitution des ressources de l'IDA, en dépit de l'absence de consensus sur le financement de l'accroissement du patrimoine planétaire ("Earth increment"), est remarquable et permettra à l'IDA de poursuivre les objectifs d'Action 21;

b) La restructuration et la reconstitution des ressources du FEM sont en cours et devraient être menées à bien d'ici la fin de l'année. Après la réunion de Beijing, une mise à jour sera communiquée à la Commission du développement durable;

c) La Banque mondiale et les banques régionales intensifient leurs activités dans le domaine du développement durable;

d) D'intéressants accords d'allégement de la dette ont été conclus dans quelques cas;

e) Plusieurs donateurs bilatéraux ont annoncé des augmentations du financement disponible pour les activités intéressant l'environnement;

f) L'annonce de 3 milliards d'écus de contribution à des activités d'application d'Action 21 constitue un élément très positif.

55. Mais de façon générale, la suite donnée, jusqu'à présent, aux recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en ce qui concerne le financement n'est pas encourageante; en effet :

a) De nombreux donateurs bilatéraux ont réduit leurs programmes d'aide en raison de difficultés budgétaires, de sorte que l'objectif de 0,7 % du PNB à consacrer à l'APD est toujours plus lointain. Cela pose la question de savoir si les fonds disponibles pour les programmes d'environnement s'ajoutent réellement à l'APD, dont la tendance à diminuer doit être inversée au plus vite;

b) De nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ploient toujours sous un fardeau insupportable et ont un besoin urgent de mesures additionnelles d'allégement de leur dette. En particulier, les pays à faible revenu doivent plus largement bénéficier des conditions de Toronto améliorées;

c) De nouveaux progrès peuvent être faits pour mieux utiliser les capitaux et mieux mobiliser les ressources financières intérieures;

d) Plusieurs donateurs ont bien annoncé des contributions à l'initiative du PNUD pour un développement durable (Capacités 21), mais le montant total annoncé reste encore bien inférieur aux besoins;

e) Les organismes des Nations Unies se voient confier de nouvelles tâches, mais leurs ressources n'augmentent pas et leur budget est assujetti à la

règle de la croissance nulle, qui rend leur fonctionnement de plus en plus difficile.

56. La Commission du développement durable a notamment pour fonction d'examiner et de suivre l'information que lui communiquent les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en ce qui concerne l'application et le financement d'Action 21, ainsi que le degré de réalisation de l'objectif de 0,7 % du PNB des pays développés pour l'APD. Pour qu'elle puisse remplir ces fonctions, il est essentiel que la Commission connaisse les modalités selon lesquelles cette information lui sera fournie, et la forme de celle-ci.

57. La Commission pourra examiner cette question afin d'arrêter les modalités et la forme que prendront les communications émanant des entités susmentionnées. Pour faciliter cet examen, il est suggéré que l'information fournie comprenne la part du PNB consacrée à l'APD, des mesures d'allégement de la dette, les principales activités de développement durable et l'appui donné à l'application des conventions relatives à l'environnement (l'additif au présent rapport, qui présente l'information communiquée par les gouvernements, suit ce plan).

58. Les systèmes de données utilisés pour collecter l'information sur les apports de capitaux classent ceux-ci d'une façon qui fait qu'il est difficile d'en voir la corrélation avec la structure d'Action 21. La Commission pourrait envisager d'inviter les pays qui apportent un financement et les organismes de coordination qui collectent l'information, comme le Comité d'aide au développement de l'OCDE, à refondre les classifications retenues, de façon que l'on puisse évaluer les apports de capitaux pour le développement au regard de chacune des rubriques d'Action 21.

59. Les discussions sur le caractère adéquat des apports de capitaux pour le développement ont souvent lieu en dehors de toute référence à l'évaluation des besoins. Une évaluation macro-économique (par exemple par rapport à l'objectif des 0,7 % du PNB) est utile pour un suivi régulier; mais si l'on veut tirer parti d'engagements spécifiques déjà souscrits, il est nécessaire de désagréger ces informations. Les évaluations de cette nature, au niveau des pays, sont préparées pour les tables rondes et pour les réunions de pays donateurs d'aide. Des évaluations mondiales ou régionales, intéressant plusieurs pays et des problèmes bien précis (par exemple l'eau potable, les forêts) sont réalisées dans certains cas, principalement par les organismes de financement, pour déterminer le montant des capitaux disponibles par rapport aux objectifs. Les mécanismes de financement liés à certaines conventions internationales portent sur des problèmes bien précis, ont une vocation planétaire, et mettent en oeuvre un processus plus large qui inclut, dans le dialogue, les pays bénéficiaires.

60. La Commission du développement durable pourra envisager de créer des mécanismes d'évaluation concertée des ressources disponibles, des besoins et des questions connexes, concernant les besoins financiers afférents aux différentes rubriques d'Action 21. Ces évaluations thématiques concertées pourraient guider les débats ultérieurs de la Commission et offrir une base adéquate et commune pour les décisions ultérieures des organismes bilatéraux et multilatéraux de financement. Elles inspireraient aussi les débats sur la reconstitution des ressources des divers fonds, l'établissement des priorités des programmes d'aide et l'examen par la Commission du développement durable des questions

financières. Les annonces de contributions continueraient d'être faites lors des discussions entre les organismes de financement et chaque bénéficiaire.

61. L'une des possibilités que la Commission pourrait envisager consisterait à créer une série de groupes spéciaux qui seraient chargés de s'occuper de chacune des rubriques d'Action 21 approuvées pour le programme de travail. Chaque groupe comprendrait des experts désignés en partie par les pays, et en partie par les institutions financières internationales et les organismes spécialisés concernés. Ces groupes seraient restreints et très spécialisés. Leur objectif serait d'établir un rapport (pour chacune des rubriques d'Action 21 aux fins du programme de travail) sur les besoins, le caractère adéquat ou non des mécanismes et des apports de ressources, sur les grandes orientations. Il faut bien voir, bien sûr, qu'il faudrait continuer à rechercher des contributions en faveur des activités prévues par Action 21, même pendant que ces groupes spéciaux poursuivraient leurs travaux.

Notes

[1] Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8), résolution 1, annexe II.

[2] L'information présentée dans cette section est empruntée à un rapport approuvé par les directeurs exécutifs de la Banque mondiale, intitulé "Additions to IDA ressources: tenth replenishment".

[3] L'information présentée dans cette section est empruntée au document préparé par le FEM pour la réunion des participants, convoquée à Beijing en mai 1993. L'un de ces documents est intitulé "Decision-making in the restructured GEF" (GEF/PA.93/1); l'autre traite de la reconstitution des ressources du FEM, et des besoins de financement afférents à FEM-II (GEF/RE.93/1).

[4] L'information présentée dans cette section provient des gouvernements ou est empruntée à l'Etude sur l'économie mondiale, 1993 (publication des Nations Unies à paraître) et au rapport pour 1993 du Président de la Banque mondiale au Comité du développement.