



Conseil économique et social

Distr. générale
26 janvier 2000
Français
Original: anglais

Commission du développement durable

Huitième session

24 avril-5 mai 2000

Ressources et mécanismes de financement

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	3
II. Financement international du développement durable	4-46	3
A. Tendances récentes	6-16	3
1. Aide publique au développement	6-10	3
2. Apports de capitaux privés externes	11-14	4
3. Dette extérieure	15-16	4
B. Nouvelles méthodes d'action	17-46	5
1. Aide publique au développement	20-27	5
2. Dette extérieure	28-31	6
3. Capitaux privés étrangers	32-46	7
III. Financement intérieur et développement durable	47-64	9
A. Intégration des dépenses d'environnement dans le budget de l'État	49-52	10
B. Les mesures et instruments de politique générale et leur emploi	53-64	10
1. Subventions	53-57	10
2. Taxes et redevances environnementales	58-61	11
3. Participation accrue du secteur privé	62-64	12
IV. Mécanismes novateurs de financement sectoriel	65-72	12

Tableaux

1.	Montant total net des apports de ressources des pays membres du CAD de l'OCDE et des agences multilatérales aux bénéficiaires de l'aide	15
2.	Apports de ressources des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE au titre de l'aide publique au développement, 1996-1998	16
3.	Dettes extérieures des pays en développement	17

I. Introduction

1. Conformément au programme de travail pluriannuel arrêté en 1997, lors de l'examen par l'Assemblée générale, à sa dix-neuvième session extraordinaire, de la mise en oeuvre d'Action 21 cinq ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) cinq ans auparavant, on étudie dans le présent rapport les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés au chapitre 33 d'Action 21 en ce qui concerne les ressources et les mécanismes de financement. Tenant compte de l'évaluation approfondie réalisée en 1997, lors de la dix-neuvième session extraordinaire, on propose ici des éléments de réflexion sur les ressources et mécanismes de financement pour la prochaine réunion du Groupe de travail spécial intersessions de la Commission du développement durable sur les finances, le commerce, les investissements et la croissance économique, prévue du 22 au 25 février 2000, ainsi que pour la huitième session de la Commission, qui doit se tenir du 24 avril au 5 mai 2000.

2. En vue de ces deux réunions, un Groupe d'experts sur le financement d'Action 21, parrainé par les Gouvernements néerlandais, irlandais et kényen, s'est réuni à Nairobi du 1er au 4 décembre 1999; il s'agissait de la cinquième réunion de groupes d'experts depuis 1994. Ses conclusions alimenteront elles aussi la réflexion sur le financement du développement en 2001¹.

3. Dans la deuxième partie du présent rapport, on examine les tendances et stratégies nouvelles de financement externe, tant pour l'aide publique au développement (APD) que pour les flux de capitaux privés. La troisième partie est consacrée au financement national du développement durable, plus particulièrement à l'intégration de la protection de l'environnement aux finances publiques et aux moyens d'action des pouvoirs publics. Enfin, la quatrième partie traite des nouveaux mécanismes de financement sectoriel, tout particulièrement pour l'énergie, l'eau, les transports et la sylviculture.

II. Financement international du développement durable

4. À la suite de la crise financière qui, venue d'Asie de l'Est, a gagné ensuite de nombreuses économies émergentes en 1997-1998, on a vu apparaître certains phénomènes marquants dans le financement du développement durable. Ainsi, bien que les montants du financement public du développement aient augmenté de près de 15 milliards de dollars depuis 1996, cela n'a pas suffi à empêcher le niveau du flux total net de ressources en direction du monde en développement de

chuter brutalement en 1998. En outre, la crise financière a entraîné dès 1997 une brusque raréfaction des fonds privés destinés aux pays en développement, et notamment des prêts bancaires. On trouvera ci-dessous une analyse des nouvelles modalités et tendances constatées en matière de financement du développement, sur la base des statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui sont présentées dans les tableaux 1 et 2.

5. Le volume net du flux total de ressources provenant des pays membres du CAD et des organisations multilatérales à destination des pays en développement a augmenté entre 1991 et 1996, pour atteindre en 1996 un maximum de 369,2 milliards (voir tableau 1). La situation s'est cependant inversée après 1996 et le montant total net des ressources destinées aux pays en développement a chuté d'environ 35 %, n'atteignant plus que 239,6 milliards en 1998. Cette réduction des apports totaux nets de ressources durant la deuxième moitié des années 90 correspond à une véritable inversion des modes de financement du développement depuis le début des années 90, durant lesquelles les investissements étrangers directs n'ont cessé d'augmenter et les flux des marchés financiers ont connu un essor spectaculaire.

A. Tendances récentes

1. Aide publique au développement

6. En 1998, l'aide publique au développement (APD) fournie par les pays membres du CAD et les organisations multilatérales aux pays en développement s'élevait à 51,9 milliards, soit 3,6 milliards de plus qu'en 1997, mais 7,3 milliards de moins qu'en 1994 (voir tableau 1). Signe de l'évolution divergente des flux privés et de l'APD, la part de cette dernière dans le flux total net des ressources a baissé de moitié entre 1991 et 1998, passant de 41,4 % à 20,7 %. Pendant la même période, la part d'APD apportée par les organisations multilatérales restait à peu près la même.

7. La chute de l'APD en valeur absolue depuis 1996 se traduit également par une réduction de la part du produit intérieur brut (PIB) combiné des pays membres du CAD représentée par l'APD. En 1998, les pays membres du CAD ont consacré globalement près de 0,24 % de leur PNB combiné à l'APD (voir tableau 2)². Comme les années précédentes, quatre pays seulement (Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède) ont dépassé l'objectif fixé par l'ONU, soit 0,7 % du PNB. Trois pays (Belgique, France et Luxembourg) ont consacré à l'APD entre 0,35 et 0,7 % de leur PIB national. Dans tous les autres pays, ce chiffre était inférieur à 0,35 %. Pour six pays, l'APD en termes absolus avait baissé entre 1997 et 1998.

8. Quant à l'APD destinée aux pays les moins avancés, en proportion du PIB global des donateurs, elle a également chuté, passant de 0,09 % en 1986/1987 à 0,05 % en 1997³. Cette évolution est particulièrement préoccupante puisque les pays les moins avancés restent lourdement tributaires de l'APD pour leur financement externe.

9. La contraction de l'aide accordée par les pays membres du CAD a également entraîné des difficultés particulières aux institutions multilatérales, le contrecoup se faisant ressentir sur les arrangements de répartition des charges.

10. Compte tenu des engagements pris pour atteindre dès que possible l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par les Nations Unies, des réglementations plus favorables en place dans la plupart des pays en développement ainsi que de la croissance soutenue et de la bonne santé budgétaire enregistrées dans la plupart des États développés, une amélioration immédiate et notable des montants de l'APD semble tout à la fois justifiée et faisable.

2. Apports de capitaux privés externes

11. Les dernières données de l'OCDE montrent qu'entre 1995 et 1998, les apports de capitaux privés des pays membres du CAD aux pays en développement ont été chaque année de 215 milliards en moyenne (à l'exclusion des crédits à l'exportation), soit 71 % de leur flux total net moyen de ressources en direction des pays en développement (voir tableau 1). Par comparaison, les chiffres de la période 1991-1994 permettent de prendre toute la mesure du recul de l'APD par rapport aux flux de capitaux privés: durant cette période, les mouvements de capitaux privés en provenance de pays membres du CAD correspondaient à une moyenne annuelle de 88,5 milliards (soit 51,4 % du mouvement total net moyen de ressources en provenance des mêmes pays).

12. D'après le dernier rapport sur l'investissement dans le monde de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui est consacré aux investissements étrangers directs, le monde en développement, tous pays confondus, a vu ces derniers baisser, passant de 173 milliards de dollars en 1997 à 166 milliards de dollars en 1998. La répartition géographique des investissements étrangers directs effectués dans les pays en développement reste très inégale, les apports de capitaux privés restant concentrés dans un petit nombre de pays. Ainsi, en 1998, cinq pays ont bénéficié à eux seuls de 55 % des investissements étrangers directs réalisés dans le monde en développement, alors que les 48 pays les moins avancés se partageaient moins de 1 % du total⁴. Les investissements étrangers directs vont surtout aux pays d'Asie et d'Amérique latine à revenu intermédiaire qui ont adopté des stratégies tournées vers l'extérieur et de saines

politiques macroéconomiques. Le fait que la plupart des pays en développement à faible revenu soient incapables d'attirer des investissements étrangers directs est particulièrement préoccupant car ces pays demeurent lourdement tributaires de flux financiers publics qui s'amenuisent chaque jour davantage.

13. Au fil des ans, les investissements étrangers directs des pays membres du CAD se sont révélés plus stables et plus fiables que les investissements de portefeuille étrangers⁵ et les prêts des banques internationales. Ayant atteint 118 milliards de dollars en 1998, soit près de cinq fois leur montant de 1991, ils ont également vu la part qu'ils représentent des flux de capitaux privés monter en flèche, passant de 18 % en 1991 à près de 50 % en 1998, chiffres qui montrent bien leur expansion. Ce phénomène est important car, outre qu'ils constituent une source de financement, les investissements étrangers directs favorisent les transferts de technologie et donnent aux pays en développement accès aux marchés internationaux d'exportation. Leur croissance rapide s'explique par la mondialisation de la production, le rôle de plus en plus important des sociétés transnationales et les réformes économiques entreprises par un nombre croissant de pays en développement, notamment en matière de libéralisation du commerce et des investissements étrangers, et de privatisation des entreprises publiques.

14. Alors que les investissements étrangers directs étaient en plein essor, les prêts bancaires internationaux des pays du CAD, y compris les prêts par emprunt obligataire, ont connu une chute brutale, après une période de forte croissance située entre 1994 et 1996. À la suite de la crise financière asiatique, l'ensemble des prêts bancaires, qui était monté jusqu'à 86 milliards en 1996, est tombé à moins de 65 milliards en 1998, les flux de capitaux à court terme tombant de 40 milliards à moins de 70 milliards durant la même période.

3. Dette extérieure

15. La dette extérieure totale des pays en développement et des pays en transition a augmenté d'environ 6 %, passant de 2 300 milliards à 2 500 milliards entre 1997 et 1998 (voir tableau 3). La dette à court terme a baissé et représente moins de 17 % du total, contre 20 % en 1997. Trois des quatre grands indicateurs de la dette du monde en développement se sont détériorés entre 1997 et 1998. En raison d'un ralentissement des exportations et de la croissance du PNB, les ratios de la dette aux exportations et de la dette au PNB ont atteint 146 % et 37 %, respectivement, pendant cette période. Les montants totaux versés pour le service de la dette sont demeurés pratiquement inchangés alors que les arriérés de paiement des intérêts et du capital augmentaient légèrement (voir tableau 3).

16. La dette extérieure totale des pays d'Afrique subsaharienne a augmenté de près de 2,9 %, passant de 220 milliards en 1997 à un peu plus de 225 milliards en 1998. Les indicateurs de la dette mettent en lumière l'insolvabilité de ces pays. Les montants versés pour le service de la dette correspondaient à près de 15 % des exportations, mais seul un cinquième des échéances du service de la dette a été versé, le reste représentant les arriérés accumulés sur le remboursement des intérêts et du capital. Le ratio de la dette aux exportations a dépassé les 230 % en 1998. Le niveau des réserves en devise était si bas qu'en dépit du faible niveau de la dette à court terme, le ratio de la dette à court terme aux réserves a atteint 212 % en 1998 (voir A/54/370).

B. Nouvelles méthodes d'action

17. La baisse généralisée des niveaux d'APD, accompagnée d'une augmentation des flux financiers privés à destination des pays en développement, pose de nouveaux problèmes aux donateurs aussi bien qu'aux bénéficiaires. Pour apprécier ce que pourra être le futur rôle de l'APD, il convient de tenir compte de l'incidence de la mondialisation sur les flux publics et privés vers les pays en développement et de la persistance des problèmes de dette des pays en développement les plus pauvres.

18. En ce qui concerne le potentiel d'accroissement des flux de ressources publiques, il faudra s'intéresser surtout à l'évolution du rôle de l'APD, voir s'il sera possible de prolonger l'augmentation de l'APD en 1998 pour en faire profiter plus les pays pauvres et si l'APD pourrait mieux servir la poursuite des objectifs de développement durable. Cela est particulièrement important pour les pays les moins avancés et d'autres pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, qui reçoivent relativement peu de capitaux privés.

19. En ce qui concerne les mouvements de capitaux privés, l'augmentation des flux à destination des pays en développement en général est encore limitée à un groupe restreint de bénéficiaires. La répartition inégale des ressources, qui favorise les pays en développement les plus avancés, n'est pas sans conséquences, en particulier sur la poursuite des objectifs de développement durable dans les pays les plus pauvres.

1. Aide publique au développement

20. Comme on l'a vu plus haut, l'une des tendances marquantes de la seconde moitié des années 90 a été la baisse des apports d'APD, parallèlement à une augmentation des flux de capitaux privés. Il y a là trois aspects importants qui appellent une intervention : il faudra diversifier les rôles de l'aide

publique au développement, parvenir à des niveaux suffisants d'APD, enfin rendre cette dernière plus efficace.

21. Le sentiment que l'APD n'a pas toujours été à la hauteur des attentes a influencé à divers degrés la nouvelle conception que les donateurs se font de la coopération pour le développement. On a invoqué plusieurs facteurs pour expliquer les résultats passés de l'APD perçus comme insuffisants : la corruption, le financement projet par projet, qui encourageait des interventions dispersées ou des investissements massifs dans des secteurs de faible priorité, et l'absence de cohérence à moyen terme. Les mesures proposées au cours des dernières années pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance consistent notamment à donner la préférence à la coopération pour le développement à moyen terme; à financer des programmes plutôt que des projets; et à donner plus d'importance à la concertation sur les orientations, au partenariat, à la bonne gestion des affaires publiques et à la participation.

22. Les pays du CAD, d'où provient la quasi-totalité des flux d'APD à destination des pays en développement, prévoient de concentrer plus précisément la coopération pour le développement, la grande priorité étant la lutte contre la pauvreté, selon les objectifs internationaux fixés en 1996⁶. Les nouveaux objectifs privilégient la réduction de la pauvreté dans les pays en développement et comprennent des repères chiffrés à atteindre avant 2005 et 2015 dans des domaines sociaux et écologiques. Dans ce cadre révisé, le principal rôle de l'APD en provenance des pays du CAD est d'appuyer des programmes essentiels visant ces objectifs. Dans le même temps, on cherche à utiliser l'APD pour développer les moyens d'action ou renforcer les institutions des pays en développement afin qu'ils puissent mettre en valeur leurs ressources nationales et attirer des flux privés étrangers à l'appui de leur développement. L'un des rôles majeurs de l'assistance est de stimuler ce processus par la constitution de partenariats. Pour certains, l'APD est également un moyen d'encourager la cohérence des politiques, si elle sert à soutenir des mesures écologiques et sociales qui forment un tout harmonieux avec les nouvelles politiques commerciales; ce travail d'harmonisation risque toutefois de s'avérer difficile. Par ailleurs, l'APD peut jouer un rôle déterminant en servant à financer la production de biens collectifs mondiaux et régionaux : infrastructures ou marchandises essentielles, produits écologiques, paix et sécurité régionales et mondiales, respect des droits de l'homme. La lutte contre les problèmes mondiaux causés par la pauvreté à grande échelle pourrait par exemple être l'occasion de mieux mesurer l'importance de ces biens collectifs mondiaux.

23. Alors que les pays en développement ne comptent plus autant sur les flux financiers publics et sont de plus en plus tributaires des capitaux privés provenant de l'investissement étranger direct, de l'investissement étranger privé et du

développement de l'épargne intérieure, les gouvernements doivent veiller à mettre en place les politiques, les institutions et les capacités nécessaires au fonctionnement efficace et stable d'une économie de marché. La responsabilité des grandes sociétés, exercée en concertation avec les autres parties prenantes, revêt de ce point de vue une importance accrue.

24. Les pays les plus pauvres, y compris les pays les moins avancés et la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, continuent d'avoir besoin de l'APD, maintenue et même accrue. La pauvreté demeure la préoccupation majeure de ces pays, où il faudrait concentrer plus l'APD, l'assistance étant soigneusement ciblée pour être le plus rentable possible. Par ailleurs, il y a des pays qui sont arrivés à s'intégrer dans une certaine mesure à l'économie mondiale, mais dont la situation économique et sociale est encore fragile. Les pays de ce groupe risquent fort de perdre tous ces avantages et de se retrouver marginalisés si l'APD qu'ils reçoivent est insuffisante.

25. Pour les pays à revenu intermédiaire qui se sont intégrés au système financier mondial, particulièrement des pays d'Asie et certains pays d'Amérique latine, l'APD est moins importante en tant que mode de financement pour l'élimination de la pauvreté et la protection de l'environnement que comme moyen d'améliorer l'infrastructure institutionnelle et la bonne gestion du secteur financier.

26. Il importe pour les donateurs comme pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et d'autres pays d'Afrique subsaharienne, d'accroître l'efficacité de l'aide apportée. Cela peut se faire, par exemple, en améliorant la coordination et la gestion de l'aide, et en faisant plus pour décourager la corruption et garantir que les investissements réalisés dans le secteur public ne vont pas à l'encontre d'objectifs de développement durable environnementaux et sociaux. Afin de garantir une utilisation efficace de l'APD, les pouvoirs publics auront à identifier et éliminer les obstacles administratifs, politiques et économiques qui empêchent de verser toute l'aide prévue. Les donateurs, pour leur part, doivent renoncer à la pratique de l'aide liée, qui fait augmenter les prix d'environ 10 à 30 % pour les bénéficiaires de l'aide⁷, ainsi qu'à d'autres conditions qui empêchent d'utiliser l'APD au mieux.

27. Il faudrait donner un rôle plus important aux institutions régionales. De nombreux problèmes écologiques, comme la déforestation et la désertification, sont par nature transnationaux et ne peuvent être réglés convenablement par un seul gouvernement. Les banques régionales de développement constituent sans doute la source de financement la plus efficace pour des problèmes transnationaux de ce genre. Au niveau international, l'aide devrait servir à assurer la transition entre les crises humanitaires et le développement durable, les

projets devant être choisis sur la base de leur potentiel de renforcement des capacités et de contribution aux objectifs de viabilité dans les pays bénéficiaires de l'aide.

2. Dette extérieure

28. C'est dans une large mesure le niveau élevé de la dette extérieure par rapport à la capacité d'exportation qui empêche les pays les plus pauvres d'attirer du capital étranger privé. Le montant élevé des remboursements bride l'investissement intérieur, y compris l'investissement nécessaire pour attirer des capitaux privés. L'endettement des pays à faible revenu très endettés, qui ne s'est pas allégé au cours des dernières années, demeure un lourd fardeau qui les empêche de se développer comme ils le pourraient.

29. La communauté internationale a lancé ces dernières années, plusieurs initiatives importantes pour modifier les stratégies internationales visant la dette, notamment des mesures visant à donner plus d'efficacité à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, et des tentatives des pays créditeurs du Club de Paris pour faire accorder par le secteur privé (y compris les obligataires) un traitement comparable de la dette des pays en développement. L'initiative améliorée en faveur des pays pauvres très endettés, qui permettrait d'accroître et d'accélérer l'allègement de la dette, a été très bien accueillie par la réunion des dirigeants du Groupe des sept pays les plus industrialisés (G-7) à Cologne en 1999⁸ et a été adoptée par les institutions de Bretton Woods en septembre 1999. Elle prévoit notamment un pourcentage supérieur d'annulation de la dette (jusqu'à 90 % et plus) pour les pays remplissant les conditions requises.

30. Le cadre de l'initiative améliorée en faveur des pays pauvres très endettés vise à accroître l'allègement de la dette et à créer un garde-fou contre une baisse imprévue des recettes à l'exportation. Elle cherche également à améliorer les perspectives de sortie définitive de l'endettement insoutenable. L'initiative améliorée fixant des critères de viabilité moins stricts, il est plus probable que les pays en cause arriveront, par des mesures prudentes de gestion de la dette à l'avenir, à éviter les problèmes de service de la dette et ne seront pas considérés comme surendettés. L'initiative améliorée permettra une réduction des paiements au titre du service de la dette, et donnera ainsi la possibilité d'augmenter les dépenses consacrées à des domaines prioritaires comme les soins de santé primaire et l'éducation⁹. Le cadre amélioré inclut des mesures importantes visant à renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. La mise en œuvre rapide de cette initiative est vivement encouragée car elle permettrait à de nombreux pays de demander à en bénéficier avant la fin de 2000.

31. En ce qui concerne les pays ne répondant pas aux critères de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, les pays du G-7 ont proposé que le Club de Paris envisage une réduction unifiée de 67 % en vertu des termes de Naples. Pour d'autres pays débiteurs demandant un rééchelonnement sans conditions préférentielles, il y aurait une augmentation convenue de la limite des échanges de créances. Pour les pays réunissant les conditions requises, on a proposé la remise de la dette d'APD bilatérale, par le jeu de différentes options, au-delà des montants nécessaires pour atteindre le degré d'endettement tolérable. Il a été également recommandé de verser la nouvelle APD sous forme de subventions.

3. Capitaux privés étrangers

32. Étant donné que les investissements étrangers directs et les investissements étrangers privés gagnent en importance comme sources de financement extérieur des pays en développement, les gouvernements de ces pays vont devoir de plus en plus choisir et appliquer des politiques qui leur permettent de mieux canaliser ces deux types d'investissement vers des activités de développement viables.

33. Généralement, les flux d'investissements étrangers directs ont un effet positif sur la production, l'emploi et les recettes fiscales et peuvent s'accompagner d'externalités importantes, transfert de technologie, techniques de gestion et circuits de commercialisation. Ils peuvent également inciter les pays en développement destinataires à adopter des législations plus favorables à rendre leur gestion économique plus transparente et à développer leur infrastructure financière.

34. Les investissements étrangers privés pour leur part peuvent aider à réduire le coût du capital pour les entreprises locales, à favoriser une répartition plus judicieuse des capitaux d'investissement, et à consolider les marchés de capitaux locaux en augmentant leurs liquidités et en faisant renforcer les contrôles. Ils peuvent également jouer un rôle important dans le financement des équipements locaux, bien qu'il arrive que leur volatilité extrême déséquilibre la balance des paiements et fasse fluctuer les taux de change et les cours des actifs financiers surtout quand on a affaire à des systèmes financiers locaux faibles et mal réglementés.

Promotion des investissements étrangers directs et des investissements étrangers de portefeuille

35. Les flux de capitaux privés en direction des pays en développement, notamment des marchés naissants, doivent en principe continuer d'augmenter rapidement dans l'immédiat. Afin d'attirer davantage d'investissements étrangers directs, nombre de pays en développement ont adopté ces dernières années des réglementations plus favorables à ces investisse-

ments, même si tous n'ont pas obtenu les résultats escomptés. Le volume et la direction des flux d'investissements étrangers directs dépendent habituellement de la taille des marchés, du niveau des salaires, de la stabilité politique, de la stabilité macroéconomique et des systèmes d'incitation. Des politiques de promotion dynamiques peuvent, à cet égard, permettre d'attirer des investissements étrangers directs.

36. Pour ce qui est des flux d'investissements étrangers privés, les principaux facteurs qui les alimentent, à savoir les réserves mondiales de liquidités, les politiques macroéconomiques des pays d'origine, les stratégies des investisseurs internationaux, sont plus complexes, étant tributaires de l'environnement extérieur et des tendances économiques fondamentales des pays d'accueil. La forte croissance des fonds de pension et des fonds communs de placement suscitée par l'évolution des tendances démographiques dans les pays de l'OCDE a par exemple contribué à augmenter les liquidités sur les marchés internationaux de capitaux.

Capitaux étrangers privés et développement durable

37. La vraie gageure est d'arriver à la fois à attirer davantage d'investissements étrangers et de les canaliser vers des activités de développement durable. Les pays en développement doivent absolument veiller à ce que les investissements étrangers directs favorisent un développement durable, en se préoccupant de leurs effets par rapport aux objectifs environnementaux et sociaux, sans se limiter aux objectifs économiques. Certains ont craint que les investissements étrangers directs aillent plutôt vers des pays où la réglementation écologique est moins rigoureuse ou mal respectée, mais il n'y a guère d'éléments pour justifier ces craintes. Il importe néanmoins d'intégrer des perspectives écologiques et sociales aux stratégies et aux plans nationaux de développement, notamment dans des secteurs, comme les transports et l'énergie, qui ont un grand impact sur l'environnement. L'expérience des pays d'Europe centrale et orientale montre que les gouvernements des pays qui se sont préoccupés des problèmes écologiques que risquait de poser un investissement précis semblent avoir mieux réussi à attirer des investissements étrangers directs¹⁰. Le consensus qui s'est dégagé est que les investissements étrangers directs ont beaucoup contribué à améliorer concrètement la situation écologique des pays d'Europe centrale et orientale.

38. Que les gouvernements de ces pays aient dans une large mesure réussi à faire prendre en compte l'environnement dans la privatisation montre que l'État peut avoir un grand rôle pour apaiser les inquiétudes d'ordre écologique. Un élément important de cette stratégie consiste à adopter une réglementation plus stricte visant les investissements étrangers directs, ce qui les rend politiquement plus acceptables. Éliminant aussi

des incertitudes, on accroît également la confiance des investisseurs. Il faut que la stratégie comprenne, d'une part, une législation précise visant l'environnement et, de l'autre, la mise en place des moyens techniques voulus pour évaluer l'impact des investissements du secteur privé sur l'environnement et pour subordonner la délivrance des permis d'exploitation au respect de critères écologiques raisonnables. Deux instruments de réglementation importants seront l'étude d'impact sur l'environnement et l'écobilan. Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, notamment la Roumanie et la Bulgarie, les écobilans sont maintenant obligatoires à chaque fois qu'un bien industriel change de mains¹¹.

39. Seulement, ces deux instruments de lutte contre les risques écologiques découlant des investissements étrangers directs exigent souvent des compétences techniques qui peuvent faire défaut dans les pays en développement. Aussi leur faut-il développer leurs compétences techniques, et notamment la connaissance des processus industriels, pour comprendre les problèmes écologiques auxquels se heurtent les industries en place et pour déterminer sur quels critères délivrer les permis d'exploitation.

40. Les pays d'origine comme les pays d'accueil des investissements étrangers directs devraient appliquer des normes internationalement reconnues pour fournir aux éventuels investisseurs du secteur privé des règles prévisibles, cohérentes et claires sur leurs responsabilités écologiques. On peut signaler, allant dans ce sens, le manuel de la Banque mondiale intitulé *Pollution Prevention and Abatement* de 1998¹² et le travail consacré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à la définition de normes internationalement reconnues sur les meilleures pratiques environnementales à l'intention de divers secteurs industriels. Par ailleurs, il faudrait pouvoir disposer de directives plus nombreuses, de type du système d'homologation par le Forest Stewardship Council de dérivés du bois produits de manière écologiquement rationnelle. Une règle de base utile lors de l'établissement de normes écologiques visant les investissements serait que tous les investissements entièrement nouveaux se conforment à des normes écologiques internationalement admises pour ce secteur.

41. Dans le cas d'investissements présentant un fort risque de dégâts écologiques, on peut demander aux investisseurs de garantir par une caution ou d'autres modalités que des mesures correctives seront prises au besoin. Il faudrait aussi que des règles précises définissent la responsabilité du secteur privé dans le cas de dégâts causés à l'environnement par des activités économiques. Par ailleurs, dans un souci de transparence et pour ménager au public un rôle accru dans la conception et l'exécution de projets écologiquement rationnels, il faudrait que le cadre juridique permette aux ONG et aux princi-

pales parties en cause d'être des partenaires constructifs et autonomes.

42. Dans le domaine des investissements de portefeuille, on constate de plus en plus que l'environnementalisme devient une pratique courante pour les entreprises – les administrateurs de fonds de pension et les conseils d'administration des organismes caritatifs ont manifesté un intérêt pour le financement d'investissements socialement responsables. On constate parfois que les marchés financiers récompensent en fait le comportement écologique des entreprises. Les gouvernements pourraient donc identifier et présenter explicitement les possibilités d'investissement qui s'y prêtent comme « investissements socialement responsables » – ce serait un moyen d'attirer des investissements de portefeuille supplémentaires. Un autre moyen de stimuler les investissements socialement responsables est, pour les pays, d'introduire une législation de responsabilité écologique, comportant un lien explicite entre risques écologiques et risques financiers, auxquelles marchés financiers peuvent très bien fixer un prix. Il est également utile pour les pays d'encourager par la réglementation le tri des investissements selon des critères écologiques et sociaux; au Royaume-Uni, par exemple, tous les fonds de pension sont tenus de faire connaître leurs principes en matière d'investissements socialement responsables. Il est nécessaire également d'établir une méthode de sélection uniformisée pour étalonner et classer les investissements selon des critères de viabilité.

Coopération internationale

43. À cause de la rapidité de la mondialisation, de la compétition pour les investissements étrangers directs et de la taille même de bien des sociétés transnationales, un pays d'accueil peut peiner à mettre en place par lui-même des moyens de contrôle écologique des flux d'investissements étrangers directs. On cherche donc de plus en plus à faire en sorte que le pays d'origine des investisseurs et les entités internationales assument une plus grande part de responsabilité dans ce domaine. De nombreux types d'investissements étrangers directs sont souvent tributaires sous une forme ou une autre de cofinancement, d'assurance-risque et de garanties gouvernementales, bilatérales ou multilatérales. La plupart des grands projets d'équipement en particulier sont structurés « sans recours », les banques commerciales privées qui assurent le financement pour le compte de succursales de sociétés transnationales n'ayant pas, par exemple, accès aux avoirs de la société mère en cas d'échec du projet ou de défaillance de la part de l'emprunteur. Il est donc fréquent que le financement privé ne soit disponible que si une partie des risques financiers liés au projet sont couverts par des crédits publics à l'exportation et des organismes de garantie des investisse-

ments, ou par le biais d'un soutien au secteur privé fourni par l'intermédiaire d'institutions financières internationales.

44. Les institutions financières internationales ont été les premières à tenir compte de l'impact sur l'environnement de leurs activités d'élaboration et de financement de projets. Aujourd'hui, la quasi-totalité des institutions financières internationales ont mis en place des directives environnementales leur permettant d'évaluer les risques écologiques des projets avant de déterminer lesquels financer. C'est ainsi que la Banque mondiale exige un premier tri de tous les projets proposés en fonction de leur impact possible sur l'environnement; cette règle vaut aussi pour les projets du secteur privé financés par la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) de la Banque. Une évaluation écologique est obligatoire pour les projets dont on sait qu'ils peuvent présenter de gros risques pour l'environnement, car on peut de la sorte y intégrer des mesures d'atténuation et notamment aider à développer les moyens institutionnels dont dispose le pays d'accueil pour protéger l'environnement. Lorsque les pays d'accueil ne disposent pour la protection de l'environnement que d'un cadre législatif et de moyens d'application rudimentaires, les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux peuvent les aider à renforcer leurs institutions et à se doter des compétences nécessaires pour bien gérer les effets de leurs activités économiques sur l'environnement.

45. Les gouvernements des pays d'origine et les ONG peuvent également encourager les sociétés transnationales à appliquer partout où elles ont des activités la réglementation plus rigoureuse de leur pays d'origine, guidées par la pratique de nombreuses transnationales qui ont déjà institué une gestion écologique uniforme dans l'ensemble de leur réseau mondial. Toutefois, pour faire en sorte que les investissements étrangers directs contribuent à améliorer les résultats moyens en matière d'environnement dans les pays bénéficiaires, les pays d'accueil pourraient envisager de conclure avec les sociétés étrangères des accords d'étalonnage en vertu desquels elles s'engageraient à respecter les normes sociales et écologiques les plus strictes qui aient été définies et à rendre compte régulièrement de leurs résultats à cet égard. En même temps, les gouvernements des pays d'origine comme des pays d'accueil peuvent offrir des moyens d'incitation et encourager la signature d'accords librement conclus visant à améliorer la conduite des affaires de l'entreprise de façon à ce que les investissements étrangers directs ne compromettent pas les objectifs de développement durable à long terme.

46. Il est important que, dans le monde entier, l'opinion se préoccupe des effets économiques, sociaux et environnementaux des investissements étrangers et nationaux. La société civile que l'on voit apparaître à l'échelle de la planète peut

concourir à faire en sorte que les pays d'origine et les institutions internationales agissent de manière responsable pour ce qui est des investissements étrangers directs et de leur impact, comme en témoigne le recours croissant à des coalitions internationales d'ONG, de parlementaires et de syndicats pour mettre en lumière les effets sur l'environnement de projets proposés ou en cours d'exécution.

III. Financement intérieur et développement durable

47. Dans de nombreux pays en développement, et notamment dans ceux qui n'arrivent pas à attirer un volume suffisant de capitaux privés étrangers, il est essentiel que le gouvernement s'emploie plus activement à faciliter la mobilisation de capitaux d'origine nationale. Il faut pour cela commencer par créer un climat favorable en procédant aux réformes fiscales et monétaires souhaitables. Beaucoup de pays en développement ont aussi libéré les taux d'intérêt, réduit le volume des crédits accordés sur instruction des pouvoirs publics, mis au point de nouveaux instruments de financement des investissements à long terme et adopté des mécanismes plus efficaces de contrôle et de réglementation du secteur financier. La libéralisation de leurs finances, conjuguée à un assouplissement du contrôle exercé sur les opérations financières internationales, a permis à certains pays d'étendre leur intégration dans le marché financier mondial. Cependant, au moment même où elle facilitait une meilleure distribution des ressources financières, cette libéralisation a exposé à des pressions spéculatives déstabilisatrices certains systèmes financiers déjà fragiles.

48. Dans de nombreux pays en développement, il est fréquent que le système financier organisé ne soit ni suffisamment développé ni suffisamment solide pour satisfaire l'ensemble des besoins de l'économie. Les petits emprunteurs, notamment, risquent d'être marginalisés, auquel cas ils se tourneront vers le secteur financier informel. Il existe actuellement à l'échelle internationale un mouvement de plus en plus actif en faveur d'une institutionnalisation du microcrédit par le biais de formules originales adaptées aux besoins des petits emprunteurs, particulièrement dans les pays pauvres. Mettre des crédits à la disposition de petits groupes d'emprunteurs au sein d'une communauté, par exemple, peut constituer un mécanisme efficace de financement de l'effort de production des couches les plus défavorisées de la société, et par là-même faciliter la réalisation des objectifs sociaux du développement durable¹³.

A. Intégration des dépenses d'environnement dans le budget de l'État

49. Une question importante se pose au moment de concevoir le cadre réglementaire visant la mobilisation des ressources financières nationales : celle de l'intégration des dépenses environnementales dans le système général de financement des dépenses publiques. La poursuite des objectifs écologiques du développement durable nécessite la coopération entre plusieurs ministères, notamment les ministères des finances et de l'environnement. Des conflits d'intérêt entre ces ministères risquent souvent de rendre cette coopération difficile. Il importe donc de mettre rapidement au point des directives susceptibles de désamorcer les conflits à court terme et de normaliser le financement des différents volets du développement durable.

50. Il est généralement accepté que l'organisation des finances publiques devrait viser une répartition efficace des ressources. Partout où c'est possible, toutes les sommes prélevées par l'État par voie fiscale ou par voie de transferts devraient être d'abord versées dans un pot commun pour être ensuite seulement affectées à des activités particulières, et ceci afin d'arriver à une péréquation du bénéfice social marginal de toutes les activités; autrement dit, la pratique consistant à préaffecter certains fonds à certaines activités prédéterminées devrait être réduite au minimum ou abandonnée. La répartition des ressources de l'État a le plus de chances d'être efficace lorsqu'elle est effectuée dans une atmosphère de transparence et de rigueur comptable.

51. Un certain nombre d'éléments semblent cependant indiquer que les citoyens préfèrent opérer par préaffectation de fonds quand il s'agit d'augmenter les dépenses d'environnement. Ainsi, par exemple, lorsque des gouvernements sont tenus de respecter de strictes contraintes budgétaires en raison d'obligations extérieures ou de l'étroitesse de l'assiette fiscale du pays, la préaffectation peut être une méthode acceptable de financement du développement durable, y compris de son volet environnemental. Accepter cette méthode pragmatique permet dans certains cas de réduire la tension entre les exigences traditionnelles des finances publiques et celles des dépenses d'environnement.

52. On devrait toujours essayer de financer les dépenses d'environnement par prélèvement sur les recettes générales; cela dit, quand on procède par préaffectation pour réaliser des objectifs environnementaux, il faut prendre soin de justifier cette décision, par exemple en affectant le produit d'une taxe écologique à la réparation des dommages ayant motivé la taxe. De plus, et ceci afin d'obliger les fonctionnaires à rendre compte de l'utilisation et de la rentabilité des recettes préaffectées, tous les ministères devraient avoir à faire connaître tous

les fonds préaffectés relevant de leur contrôle ainsi que les emplois précis auxquels ils ont été affectés. La préaffectation de fonds risquant d'entraîner des utilisations peu rentables, il est important de réduire ce risque en analysant les coûts et avantages afin de définir les priorités d'investissement et en faisant respecter de strictes règles de contrôle des dépenses, de transparence et de reddition des comptes. Cela signifie donc qu'il faudrait que les pays en développement se dotent des moyens voulus pour analyser les coûts et avantages de leurs projets.

B. Les mesures et instruments de politique générale et leur emploi

1. Subventions

53. Les subventions peuvent prendre plusieurs formes : transferts budgétaires directs de l'État aux producteurs, transferts indirects des consommateurs aux producteurs (prix supérieurs à ceux du marché mondial) ou traitements fiscaux de faveur (c'est-à-dire un manque à gagner fiscal). Elles peuvent aussi retentir sur les produits, les achats, les matières premières, les apports de capitaux ou de main-d'œuvre, les recettes ou les bénéfices. Les subventions sont souvent adoptées pour des raisons sociales ou économiques. Cependant, elles manquent souvent – et dans de nombreux secteurs – les objectifs qui leur avaient été assignés, soit qu'elles profitent à des bénéficiaires imprévus, comme les fournisseurs d'amont ou les clients, soit qu'elles finissent par être intégrées dans le prix de facteurs de production caractérisés par une offre rigide¹⁴.

54. Il reste encore à faire aux pays développés comme aux pays en développement pour réduire ou supprimer des subventions qui vont à l'encontre des objectifs du développement durable. Si d'un côté il est généralement reconnu qu'il n'est pas simple, pour la plupart des gouvernements d'éliminer des subventions préjudiciables à l'environnement, de l'autre l'expérience récente de l'Europe orientale et d'autres régions semble indiquer qu'on peut avoir, au début d'une crise économique, de bonnes occasions de réduire rapidement des subventions explicites. En l'absence de crise économique, et à condition qu'il y ait une volonté politique suffisante de réduire les subventions, il vaut mieux le faire dans le cadre d'un programme cohérent et viable.

55. Il convient d'examiner de près la nature et l'ampleur des principales subventions afin d'établir à qui elles profitent et qu'elles pénalisent. Cet examen devrait remonter aux motifs des subventions visées et analyser les conséquences sociales qu'entraînerait leur élimination. En règle générale, on devrait éviter les subventions favorisant la production ou la consom-

mation dans les secteurs à forte intensité de ressources naturelles, avec cependant quelques exceptions comme, par exemple, les bas tarifs applicables aux premières tranches de la consommation d'eau potable ou d'électricité à usage domestique. La réforme des subventions peut être plus facile à faire accepter politiquement si elle offre en même temps des solutions de remplacement, une indemnisation sous une forme ou une autre, à ceux à qui elles profitaient.

56. Une fois que la décision de réduire les subventions a été prise, il importe de veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière progressive et en fonction d'un calendrier annoncé à l'avance. À l'appui de la réforme, un rapport périodique donnera l'inventaire chiffré des principales subventions du pays et de leur coût réel total. On obtient ainsi un processus plus transparent, et on peut arriver à disposer favorablement le public à l'égard de la réduction des subventions.

57. Il n'existe cependant pas beaucoup de preuves que ce genre de démarche soit efficace. Il reste notamment à étudier comment les gouvernements peuvent s'assurer que des subventions explicites ne soient pas tout bonnement remplacées par des subventions occultes, comme par exemple la pratique consistant à faire subventionner certaines catégories d'utilisateurs par d'autres catégories. Il faudrait aussi offrir aux gouvernements plus de conseils en matière de subventions environnementales.

2. Taxes et redevances environnementales

58. Tant les pays développés que les pays en développement acquièrent de plus en plus d'expérience en matière de taxes et redevances environnementales. S'il est vrai qu'elles peuvent améliorer le rapport coût-efficacité et entraîner des effets favorables sur l'environnement, leur application exige des institutions solides dans le domaine des finances et de l'environnement. La faiblesse des institutions constitue un obstacle de taille à leur utilisation dans les pays en développement. À cela s'ajoute le fait que ces taxes sont d'une conception complexe et que, dans les pays en développement, les institutions chargées des finances publiques n'ont qu'une expérience limitée de leur introduction. En revanche, les taxes environnementales se prêtent moins à la fraude fiscale que l'impôt sur le revenu, ce qui peut leur conférer un avantage supplémentaire.

59. Dans la plupart des pays, le produit des taxes environnementales est encore peu élevé. Selon des chiffres fournis par 18 pays membres de l'OCDE, le produit des taxes liées à l'environnement représentait en 1995 entre 1,75 % et 4,5 % du PIB. Environ 90 % de ce produit venait de secteurs non industriels. Un certain nombre de membres de l'OCDE se sont engagés dans une politique d'«écologisation» ou de «verdissement» de leur système fiscal en majorant les taxes pour la

protection de l'environnement et en réduisant simultanément l'impôt sur le revenu et les charges de sécurité sociale. D'un certain nombre d'études consacrées par l'OCDE à l'effet des taxes «vertes» sur le secteur social, l'économie et l'environnement, il ressort que les politiques fiscales et environnementales peuvent se renforcer mutuellement¹⁵.

60. La réforme des taxes environnementales s'est accélérée dans les pays membres de l'Union européenne. Une vaste réforme de la fiscalité environnementale y est en cours, dans le cadre de laquelle des impôts frappant l'emploi et générateurs de distorsions sont progressivement remplacés par des taxes environnementales sans incidence sur les recettes. Ces pays se sont rendu compte que les obstacles à l'adoption de ce genre de taxes, notamment sur l'énergie, peuvent être réduits à condition que la taxe en question soit bien conçue. Le plus important de ces obstacles, qui est d'ordre politique, s'explique par la crainte de l'impact négatif que des taxes sur la pollution peuvent avoir sur la compétitivité à l'étranger. Or la coopération internationale peut atténuer ce genre d'impact. Quant aux craintes de voir les taxes sur l'énergie entraîner des pertes d'emploi dans les secteurs à forte intensité d'énergie, on les a apaisées en adoptant des taux d'imposition différents pour les transports, l'industrie, les ménages, etc., et en échelonnant l'introduction de la nouvelle fiscalité. Pour rester efficaces, les taxes en question sont indexées sur l'inflation. L'expérience de l'Union européenne semble indiquer que les pays en développement pourraient eux aussi tirer avantage d'un recours plus actif aux taxes et redevances environnementales, à condition que la conception en soit bien pensée.

61. Le choix des instruments qui permettront de réaliser les objectifs du développement durable devrait être basé sur une analyse du rapport coût-efficacité qui tienne compte de facteurs comme la nature des dommages et le caractère incertain de leurs effets, l'échelle géographique du problème écologique, les coûts d'administration et de contrôle de l'exécution, ainsi que l'acceptation de ces instruments par le public. D'un point de vue pratique, on peut toujours se rabattre sur des solutions de deuxième plutôt que de premier choix, et faire appliquer une réglementation alors même que des taxes et redevances sont en place, et vice versa. Le choix des instruments d'une politique générale peut se révéler difficile parce que l'interaction des différents instruments est complexe et que chacun d'entre eux a ses avantages et ses inconvénients. L'expérience a cependant montré que dans certaines situations, une combinaison d'instruments efficace, rationnelle et équitable peut produire de bons résultats. Ainsi par exemple, aux Pays-Bas, on a résolu la question de la pollution de l'eau en durcissant le régime des autorisations, en imposant des redevances et en offrant des incitations financières pour les améliorations technologiques. Dans le domaine de la protection

de la biodiversité et de la consommation viable, une étude récente de l'OCDE a conclu qu'à cause de la complexité naturelle des systèmes biologiques et de la variété des pressions auxquelles ils sont soumis, il est souvent nécessaire de mettre au point tout un faisceau de mesures d'incitation soigneusement préparées et complémentaires si l'on veut faire passer le message voulu et prévenir l'érosion de la biodiversité¹⁶.

3. Participation accrue du secteur privé

62. Les investissements du secteur privé peuvent stimuler efficacement la croissance économique et dans le même temps avoir des répercussions bénéfiques sur les plans social ou environnemental. Ainsi on peut citer l'amélioration du rendement dans la production d'électricité, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le traitement des déchets et l'exploitation des énergies renouvelables et de technologies rentables et propres. Il est important que les gouvernements fournissent un cadre propice à des investissements privés durables, y compris des structures macroéconomiques, juridiques et environnementales claires, crédibles et stables. Il leur faut également s'intéresser à des questions telles que la protection des droits de propriété et l'accès au financement du secteur privé. En particulier, le financement du secteur privé national sera facilité si on s'emploie à déréglementer les marchés financiers nationaux, à promouvoir les cofinancements et les fonds de capital-risque et à mettre en place des modalités telles que «construire-exploiter-transférer» afin de financer des projets d'infrastructure.

63. Toutefois, ce ne sont pas tous les investissements internes privés qui pourront aider les pays à atteindre un développement durable. L'augmentation du financement du développement durable par le secteur privé peut être gênée par divers facteurs. De nombreux pays en développement ne sont pas dotés des moyens qui leur permettraient d'élaborer des réglementations environnementales efficaces et des instruments faisant appel au marché; dans ces cas, il faut d'abord obtenir une assistance extérieure pour le renforcement des capacités. Le secteur privé peut éprouver des difficultés à atteindre les objectifs de durabilité dans le cadre des plans de privatisation, de sorte qu'il est nécessaire d'analyser les projets de près, d'évaluer les risques écologiques, et de prévoir certaines garanties gouvernementales ou multilatérales. Les résultats des privatisations peuvent également être compromis par un manque de transparence, des traitements préférentiels, des organes de contrôle inadaptés et des difficultés à les faire accepter du point de vue politique. Dans les cas de ce type, il importe que les pouvoirs publics veillent non seulement à garantir un processus compétitif mais aussi à faciliter la consultation entre les parties prenantes.

64. Un autre obstacle de taille, quand on veut stimuler l'investissement privé en faveur du développement durable est l'absence de soutien du public pour la protection de l'environnement. Les gouvernements peuvent, en coopérant avec les ONG et les groupes de la société civile et en leur apportant le soutien nécessaire à cet effet, sensibiliser l'opinion publique aux questions de développement durable. Il faudrait fournir aux groupes de la société civile des pays développés les informations qui leur permettent d'aider le public à encourager une bonne gouvernance d'entreprise.

IV. Mécanismes novateurs de financement sectoriel

65. Au cours des 10 dernières années on a vu apparaître des instruments novateurs de financement sectoriel, notamment dans les secteurs d'équipement – électricité, eau, assainissement et transports publics – ce qui s'explique par les facteurs suivants : a) résultats décevants du modèle traditionnel (services publics et financement public) en termes de qualité des services, de couverture et de coûts; b) amenuisement des sources de financement, compte tenu de la stagnation de l'APD et de la réduction des dépenses publiques. Aussi, les gouvernements s'efforcent de mobiliser des capitaux privés tant internes qu'externes afin de trouver le financement voulu pour s'équiper et de faire jouer en même temps des mécanismes du marché en vue d'améliorer la qualité des services.

66. Dans le même temps, les marchés financiers ont évolué dans des directions complémentaires en élaborant des instruments de financement novateurs : partenariats publics-privés, nouvelles formes de garanties du crédit, financement sous-nationaux sans garanties souveraines, nouveaux mécanismes de microfinancement dans le secteur non structuré et les zones rurales, coentreprises. Certains de ces instruments ont par exemple intéressé des investisseurs institutionnels pour des projets d'équipement. De même, les transformations institutionnelles dans les pays en développement, telles que la décentralisation et le transfert des pouvoirs fiscaux aux autorités locales, ont donné la possibilité à des collectivités locales et régionales d'accéder aux marchés internationaux des capitaux sans être tributaires de garanties du gouvernement central.

67. Ces mécanismes de financement novateurs ont certes permis de faire appel à des sources financières auparavant inaccessibles pour les investissements sectoriels et, grâce à une tarification plus réaliste des services, ont renforcé la viabilité financière de secteurs tels que l'électricité, l'eau, l'assainissement et les transports, mais ils n'ont pas nécessairement amélioré la viabilité écologique. Par ailleurs, si les instruments de financement novateurs du financement sectoriel

présentent des similarités évidentes, il existe également entre eux de fortes différences.

68. Dans le secteur de l'électricité par exemple, les principales innovations ont été la déréglementation et la mise en concurrence de producteurs indépendants avec les producteurs en place. La déréglementation a facilité une libération progressive des prix de l'énergie, qui correspondent désormais au coût intégral. Les services collectifs de distribution d'énergie ont commencé à pénétrer les marchés de capitaux nationaux et étrangers en faisant la preuve que leurs pratiques financières étaient acceptables et qu'ils pouvaient dégager des recettes concurrentielles, gagnant ainsi la confiance des investisseurs. Toutefois, les nouveaux mécanismes de financement du secteur de l'électricité posent certains problèmes de viabilité écologique. Les incitations financières consenties aux investisseurs jouent en faveur des centrales thermiques classiques et les prix peu élevés pour les consommateurs (résultant de la concurrence) poussent à l'augmentation de la consommation énergétique.

69. L'énergie renouvelable est en général plus coûteuse pour les consommateurs que les technologies classiques, notamment parce que les combustibles fossiles sont subventionnés, parce que l'on n'a pas réussi à internaliser les avantages écologiques des énergies renouvelables et les coûts environnementaux des combustibles fossiles, parce que les combustibles fossiles sont peu coûteux, parce que la recherche-développement dans ce sous-secteur n'est pas soutenue et que des économies d'échelle possibles restent inexploitées. Parmi les dernières innovations, on peut citer «les pourcentages obligatoires d'énergie renouvelable» imposés aux compagnies de distribution d'électricité et les politiques d'achat d'énergie verte. Il faudrait, par la réforme des réglementations, encourager la tarification au coût intégral des combustibles fossiles, prévoir des mesures d'incitation en faveur de la recherche-développement, et des mécanismes de financement favorisant les énergies renouvelables.

70. Dans le secteur de l'eau, l'accès croissant aux marchés nationaux et internationaux de capitaux, qui constitue l'innovation la plus marquante de ces 10 dernières années, a été obtenu notamment grâce a) aux mécanismes «construire-exploiter-transférer» (CET); b) à l'introduction en bourse de sociétés municipales de gestion des eaux; c) à l'émission par les collectivités publiques d'obligations garanties par les redevances des usagers; et d) à la création de banques de développement municipales. Pour que ces mécanismes financiers puissent continuer à se développer, il est impératif que le secteur bénéficie d'un climat favorable aux investissements et stable, en particulier que les relations fiscales entre administrations locales et gouvernement central soient prévisibles; que les services collectifs de distribution soient autonomes et

disposent de revenus sans aléas; que les budgets municipaux soient transparents; que les droits des créanciers soient protégés; et qu'il existe un organe de contrôle indépendant. Le regroupement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, des systèmes d'amortissement au moyen des redevances et des plans de microfinancement ont également contribué à accroître la viabilité financière de ce secteur.

71. Le secteur des transports a tiré avantage d'un grand nombre de mécanismes financiers analogues. Le CET et d'autres modalités apparentées servent pour la construction et l'exploitation des routes à péage. La privatisation par adjudication publique est utilisée pour améliorer les réseaux de transport urbains, tels que métro, tramways et trains de banlieue en Amérique latine. Afin de garantir la viabilité, écologique comme financière, il est indispensable d'internaliser entièrement les coûts écologiques dans les frais qu'entraînent la possession et l'utilisation de véhicules par des particuliers. Les procédures d'adjudication publique doivent être conçues de façon à encourager les soumissionnaires à prendre en considération les coûts – avantages écologiques de l'investissement envisagé. En Afrique, des taxes et redevances préaffectées ont été associées à la création de sociétés autonomes d'exploitation routière, afin d'assurer l'entretien du réseau routier rural et d'améliorer le recouvrement des taxes sur les carburants.

72. La gestion durable des forêts, dont le financement pose traditionnellement des problèmes, a bénéficié d'un coup de pouce financier grâce aux nouveaux marchés du carbone, au Mécanisme pour un développement propre, aux contrats de recherche biologique passés avec des groupes pharmaceutiques, et à la croissance rapide de l'écotourisme. En outre, certains pays ont commencé à faire payer la protection des aires d'alimentation en eau et autres services liés à l'environnement. Malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place effectivement le Mécanisme pour un développement propre, développer les marchés du carbone, introduire une tarification correspondant au coût intégral de l'accès aux parcs nationaux, créer des fonds fiduciaires pour la protection des forêts, et garantir que les acteurs locaux tireront avantage de ces mécanismes de financement novateurs.

Notes

- ¹ Des réunions de groupes d'experts se sont tenues en 1994 à Kuala Lumpur, en 1995 à Glen Cove (État de New York), en 1996 à Manille, et en 1997 à Santiago, dans le cadre du processus préparatoire, respectivement, des deuxième, troisième, quatrième et cinquième sessions de la Commission du développement durable. Elles étaient financées par les

Gouvernements japonais, néerlandais et malais ainsi que par la Banque asiatique de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'ancien Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les Gouvernements malais, philippin et chilien avaient également apporté une aide en nature.

- ² Alors que ce chiffre était de 0,34 % en 1981 et 1982, et de 0,33 % en 1986 et 1987; voir OCDE/CAD, *Rapport 1998 – Coopération pour le développement* (Paris, 1999), tableau 4.
- ³ Voir OCDE, op. cit., tableau 31, que l'on peut consulter à l'adresse suivante : <<http://www.oecd.org/dac/html/tab31e.htm>>.
- ⁴ Voir *Rapport sur l'investissement dans le monde, 1999*, CNUCED (Genève, 1999).
- ⁵ Y compris prêts bancaires et achats d'actions, d'obligations et de biens immobiliers; voir OCDE, op. cit.
- ⁶ Voir OCDE, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (Paris, 1996).
- ⁷ Voir Oliver Morrissey et Howard White, *Evaluating the Concessionality of Tied Aid*, Institut d'études sociales, document de travail, Série sur l'argent, la finance et le développement, No 53 (La Haye, 1994); et Catrinus Jepma, *L'aide liée* (Paris, OCDE, 1991).
- ⁸ Voir le rapport des ministres des finances du G-7 sur l'initiative de Cologne en matière de dette, Cologne, 18-20 juin 1999, que l'on peut consulter à l'adresse suivante : <http://www.state.gov/www/issues/economic/summit/99finance_report.html>.
- ⁹ Fonds monétaire international et Banque mondiale, «Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : rapport d'avancement», ICMS/Doc/53/99/4.
- ¹⁰ Voir Gretta Goldenman, «The environmental implications of foreign direct investment: policy and institutional issues», OCDE, *Foreign Direct Investment and the Environment* (Paris, 1999).
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Washington, 1998, à consulter à l'adresse <<http://www.esd.worldbank.org/pph/>>.
- ¹³ Voir Déclaration et Plan d'action adoptés au Sommet sur le microcrédit, Washington, 2-4 février 1997, dans *Banque mondiale-Actualités*, 6 février 1997.
- ¹⁴ Voir OCDE, *Projet triennal de l'OCDE sur le développement durable : rapport d'étape* (Paris, 1999).
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Voir OCDE, *Manuel de protection de la diversité : conception et mise en oeuvre des mesures incitatives* (Paris, 1999).

Tableau 1

**Montant total net des apports de ressources des pays membres du CAD de l'OCDE
et des agences multilatérales aux bénéficiaires de l'aide**

	En milliards de dollars courants								En pourcentage du total		
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a	1991	1994	1998 ^a
I. Financement public du développement (FPD)	84,5	78,3	82,4	84,5	87,6	73,5	75,3	88,3	61,2	37,5	36,9
1. Aide publique au développement (APD) ^b	57,1	58,3	55,5	59,6	59,1	55,8	47,7	49,7	41,4	26,4	20,7
Bilatérale	41,4	41,4	39,4	41,3	40,6	39,1	32,4	35,1	30,0	18,3	14,7
Multilatérale	15,8	17,0	16,1	18,3	18,4	16,7	15,3	14,5	11,4	8,1	6,1
2. Aide publique (AP)	6,6	6,0	6,0	6,9	8,4	5,6	5,6	7,0	4,8	3,0	2,9
Bilatérale	5,0	5,2	5,2	5,5	7,1	4,0	4,0	4,5	3,6	2,5	1,9
Multilatérale	1,6	0,8	0,7	1,3	1,3	1,5	1,6	2,5	1,1	0,6	1,0
3. Autres FPD	20,8	14,0	21,0	18,1	20,1	12,2	22,0	31,7	15,1	8,0	13,2
Bilatéraux	13,1	8,0	11,4	12,2	14,0	5,7	5,9	12,8	9,5	5,4	5,3
Multilatéraux	7,7	5,9	9,6	5,8	6,1	6,5	16,0	18,9	5,6	2,6	7,9
II. Total, crédits à l'exportation	0,6	1,0	-3,0	6,3	5,6	4,0	4,8	4,0	0,4	2,8	1,7
À court terme	-0,8	0,5	-1,5	0,2	0,8	0,5	0,6	0,5	-0,6	0,1	0,2
III. Apports privés	53,0	80,1	86,3	134,7	176,0	291,7	244,9	147,2	38,4	59,7	61,5
1. Investissements directs (CAD)	24,8	30,2	41,6	52,1	59,6	69,7	106,7	118,0	18,0	23,1	49,2
Aux centres financiers offshore	6,5	9,5	9,4	10,8	6,3	16,7	19,1	20,3	4,7	4,8	8,5
2. Prêts bancaires internationaux ^c	10,7	34,6	4,8	32,1	76,9	86,0	12,0	-65,0	7,7	14,2	-27,1
À court terme	12,0	25,0	7,0	44,0	40,0	40,0	12,0	-70,0	8,7	19,5	-29,2
3. Total des prêts obligataires	4,9	7,5	28,7	32,0	30,0	96,6	83,2	39,8	3,5	14,2	16,6
4. Autres (y compris les prises de participation) ^d	7,1	1,8	5,5	12,5	3,5	33,8	37,8	49,1	5,2	5,5	20,5
5. Dons d'organisations non gouvernementales	5,4	6,0	5,7	6,0	6,0	5,6	5,2	5,4	3,9	2,7	2,2
Apports de ressources, total net (I + II + III)	138,1	159,4	165,7	225,5	269,1	369,2	324,9	239,6	100,0	100,0	100,0
Pour mémoire (rubriques non incluses) :											
Intérêts versés par les bénéficiaires de l'aide ^e	-75,9	-68,0	-64,6	-83,2	-105,0	-103,2	-114,0	-112,2			
Recours au crédit du FMI (montant net) (CRG) ^f	3,6	0,8	3,3	0,6	15,6	0,3	14,4	18,8			
Donateurs non membres du CAD (APD)	2,8	1,1	1,4	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6			
Pour référence											
Montant total net de l'APD du CAD ^b ^g	56,7	60,8	56,5	59,2	58,9	55,4	48,3	51,9			
Dons bilatéraux	36,5	34,8	33,4	35,2	36,2	36,5	31,2	32,4			

Source : OCDE – Rapport de 1999 sur la coopération pour le développement (Paris, 2000), tableau 1.

^a Chiffres provisoires.

^b À l'exclusion des remises de dette autres que d'APD de 1991 à 1992.

^c À l'exclusion des prêts obligataires consentis par les banques qui figurent à la rubrique III.3 et des crédits financiers garantis, qui sont inclus dans la rubrique II.

^d Plusieurs pays membres du CAD ne fournissent pas une notification complète (notamment la France, le Royaume-Unis et les États-Unis). Le Japon est inclus depuis 1996.

^e À l'exclusion des dividendes.

^f Apports non assortis de conditions libérales du Compte des ressources générales (CRG) du FMI.

^g Comprend à la fois l'APD bilatérale présentée ci-dessus et les contributions aux organismes multilatéraux, à la place des versements d'APD des organismes multilatéraux mentionnés plus haut.

Tableau 2

**Apports de ressources des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE
au titre de l'aide publique au développement, 1996-1998**

	En millions de dollars			En pourcentage du PNB ^a			Variation en pourcentage ^b	
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996/97	1997/98
I. Quatre pays ont atteint l'objectif de 0,7 % du PNB consacré à l'APD en 1998								
Danemark	1 772	1 637	1 704	1,04	0,97	0,99	3,4	4,1
Norvège	1 311	1 306	1 321	0,85	0,86	0,91	5,9	8,4
Pays-Bas	3 246	2 947	3 042	0,81	0,81	0,80	2,7	3,2
Suède	1 999	1 731	1 573	0,79	0,79	0,72	-2,6	-6,2
II. Trois pays ont atteint 0,35 % du PNB consacré à l'APD en 1998								
Luxembourg	82	95	112	0,44	0,55	0,65	30,2	18,1
France	7 451	6 307	5 742	0,48	0,45	0,40	-4,4	-8,7
Belgique	913	764	883	0,34	0,31	0,35	-4,8	15,1
III. Quatorze pays sont restés en dessous de 0,35 % du PNB consacré à l'APD en 1998								
Suisse	1 026	911	898	0,34	0,34	0,32	4,0	-2,6
Finlande	408	379	396	0,34	0,33	0,32	3,7	5,2
Irlande	179	187	199	0,31	0,31	0,30	8,9	8,6
Canada	1 795	2 045	1 691	0,32	0,34	0,29	15,0	-11,0
Japon	9 439	9 358	10 640	0,20	0,22	0,28	9,6	22,6
Royaume-Uni	3 199	3 433	3 864	0,27	0,26	0,27	-0,4	8,6
Australie	1 074	1 061	960	0,28	0,28	0,27	2,1	6,3
Nouvelle-Zélande	122	154	130	0,21	0,26	0,27	29,9	2,6
Allemagne	7 601	5 857	5 581	0,33	0,28	0,26	-11,8	-4,2
Espagne	1 251	1 234	1 376	0,22	0,24	0,24	11,5	11,2
Portugal	218	250	259	0,21	0,25	0,24	27,2	2,7
Autriche	557	527	456	0,24	0,26	0,22	7,6	-13,3
Italie	2 416	1 266	2 278	0,20	0,11	0,20	-43,7	78,4
États-Unis	9 377	6 878	8 786	0,12	0,09	0,10	-28,1	26,5
Total, pays membres du CAD	55 438	48 324	51 888	0,25	0,22	0,24	-5,8	9,6

Source : OCDE, *Rapport sur la coopération pour le développement*, éditions de 1998 et 1999.

^a Les pays membres du CAD adoptent progressivement le nouveau Système de comptabilité nationale; il en a résulté une légère révision à la hausse du PNB d'où une baisse des ratios APD/PNB correspondants.

^b Compte tenu des variations des taux d'inflation et de change.

Tableau 3
Dettes extérieures des pays en développement
 (En milliards de dollars des États-Unis)

	<i>Ensemble des pays en développement</i>		<i>Afrique subsaharienne</i>	
	1997	1998	1997	1998
Encours total de la dette	2 316,60	2 465,07	219,44	225,75
Dettes à long terme	1 782,80	1 957,45	171,07	175,96
Publique garantie par des organismes publics	1 420,06	1 637,08	163,27	168,50
Privée et non garantie	362,74	320,37	7,80	7,45
Dettes à court terme	463,00	412,16	40,98	42,40
Arriérés	115,81	121,01	56,38	56,25
Intérêts non payés	32,14	33,14	18,34	18,30
Arriéré du capital	83,67	87,87	38,04	37,95
Service de la dette	305,28	296,75	13,93	14,49
Indicateurs de la dette (en pourcentage)				
Service de la dette/exportations de biens et de services	17,00	17,60	12,80	14,90
Total de la dette/exportations de biens et de services	129,00	146,20	201,70	232,10
Encours de la dette/PNB	34,91	37,34	68,05	68,29
Court terme/réserves	71,17	58,95	225,64	212,38

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, 1999.