NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/ISWG.II/1994/2
22 février 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Groupe de travail spécial intersessions à composition non limitée chargé des questions financières
28 février-2 mars 1994
Points 2 à 5 de l'ordre du jour provisoire*

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

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport contient un examen général des ressources et mécanismes de financement d'Action 21. On trouvera une analyse des ressources financières externes dans la première partie, qui montre comment ces ressources ont été touchées par l'évolution récente de la conjoncture internationale, en particulier la croissance économique observée à l'échelon mondial, le commerce extérieur et les termes de l'échange. Le rapport aborde ensuite la question de l'accès aux sources de financement publiques et décrit certains faits nouveaux concernant l'aide publique au développement (APD). Il examine aussi plusieurs mesures encourageantes dans le domaine du financement provenant de sources privées, notamment l'octroi de prêts par les banques commerciales, les capitaux privés (non bancaires) et les investissements étrangers directs ainsi que l'évolution récente de la situation dans le domaine de l'endettement et de l'allégement de la dette. La deuxième partie est consacrée aux moyens de mobiliser des ressources financières à l'échelon national grâce à l'introduction de réformes dans la politique intérieure. Dans ce contexte, le rapport examine toute une série d'options et préconise notamment un recours plus large aux instruments économiques dans la mise en oeuvre des politiques écologiques, en particulier l'application de redevances environnementales, de politiques propres à réduire les besoins en ressources supplémentaires et de mesures visant à établir fermement les droits de propriété sur les ressources naturelles. Le rapport évoque également d'autres politiques traditionnellement adoptées par les gouvernements pour mobiliser des ressources plus importantes en faveur du

* E/CN.17/ISWG.II/1994/1.

développement durable et s'intéresse particulièrement à la redistribution des dépenses publiques et aux mesures propres à encourager le secteur privé à financer le développement durable. Si ces politiques traditionnelles ont déjà recours à certains mécanismes financiers novateurs dont il est question dans Action 21, le rapport contient une analyse plus approfondie de ces mécanismes dans sa troisième partie et se concentre sur les mécanismes relatifs à la dette et ceux faisant appel au marché et les mécanismes de taxation à l'échelon international. En conclusion, le rapport expose brièvement les principaux problèmes liés au financement des groupes d'éléments sectoriels considérés. On trouvera dans les documents de base dont est saisi le Groupe de travail un examen plus détaillé de ces problèmes.

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
PREMIÈRE PARTIE.	FINANCEMENT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	1 - 38	6
	INTRODUCTION	1 - 5	6
I.	ACTION 21 ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	6 - 7	7
II.	ACCÈS AU FINANCEMENT INTERNATIONAL	8 - 38	7
	A. Croissance économique à l'échelon mondial .	8	7
	B. Commerce extérieur	9 - 11	8
	C. Termes de l'échange	12 - 15	8
	D. Sources publiques de financement	16 - 30	9
	1. Aide publique au développement	17 - 23	10
	2. Flux financiers provenant des institutions multilatérales	24	12
	3. Crédits à l'exportation garantis par l'État	25	12
	4. Fonds pour l'environnement mondial . . .	26 - 30	12
	E. Sources de financement privées	31 - 35	13
	1. Prêts bancaires et capitaux privés (non bancaires)	32 - 33	13
	2. Investissements étrangers directs . . .	34	14
	3. Organisations non gouvernementales internationales	35	14
	F. Dette et allégement de la dette	36 - 38	15

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	Paragraphes	Page
DEUXIÈME PARTIE. POLITIQUE ÉCONOMIQUE NATIONALE ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	39 - 66	15
INTRODUCTION	39	15
I. COMMENT MIEUX CONCILIER INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET MESURES DIRIGISTES	40 - 57	16
A. Mieux utiliser les instruments économiques .	40 - 44	16
B. Donner un rôle accru à la fiscalité de l'environnement	45 - 50	18
C. Réduire les besoins de financement supplémentaire	51 - 52	19
D. Permis d'émission négociables	53 - 54	20
E. Établir clairement les droits de propriété .	55 - 57	20
II. RÉORIENTER LES DÉPENSES PUBLIQUES	58 - 63	21
III. ENCOURAGER LE SECTEUR PRIVÉ À INVESTIR DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	64 - 66	23
TROISIÈME PARTIE. MODES DE FINANCEMENT NOVATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	67 - 96	24
I. MÉCANISMES RELATIFS À LA DETTE	68 - 77	24
A. Conversion de dettes en investissements écologiques	68 - 72	24
B. Autres formes de conversion de créances pour le financement d'un développement durable .	73 - 77	25
II. MÉCANISMES FAISANT APPEL AU MARCHÉ	78 - 94	26
A. Fonds d'investissement pour l'environnement	78 - 86	26
B. L'application en association et les permis négociables sur le plan international . . .	87 - 92	28
C. Fonds de capital-risque et réduction des émissions de gaz à effet de serre	93 - 94	29
III. MÉCANISMES DE TAXATION INTERNATIONALE	95 - 96	30

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		Paragraphes	Page
QUATRIÈME PARTIE.	VUE GÉNÉRALE DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT LIÉS AUX GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS CONSIDÉRÉS . .	97 - 104	30

PREMIÈRE PARTIE. FINANCEMENT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

INTRODUCTION

1. À sa première session, en juin 1993, la Commission du développement durable a constaté avec préoccupation que, de manière générale, les fonds annoncés en réponse aux recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) étaient sensiblement en deçà du niveau escompté. Elle a souligné par ailleurs que l'inadéquation des ressources financières demeurait l'obstacle principal à l'application effective d'Action 21[1] et à l'introduction progressive du processus de développement durable.

2. La Commission, consciente qu'elle était chargée de déterminer si les ressources disponibles permettaient de mettre en oeuvre Action 21, a décidé de créer un groupe de travail spécial intersessions à composition non limitée, comprenant des experts désignés par leurs gouvernements respectifs, pour l'aider à entreprendre les tâches suivantes :

a) Suivre et évaluer les ressources disponibles et le financement nécessaire pour mettre en oeuvre différents groupes d'éléments d'Action 21 en tenant compte du programme de travail thématique pluriannuel de la Commission ainsi que des projets, programmes, activités et stratégies de développement durable élaborés par les gouvernements, en vue de fournir une base d'action commune appropriée à tous les gouvernements, organismes de financement bilatéraux et États membres des organes directeurs des institutions et programmes des Nations Unies ainsi qu'aux banques et fonds de développement multilatéraux, régionaux et sous-régionaux, qui s'occupaient d'environnement et de développement;

b) Suivre et analyser divers facteurs qui déterminaient le flux des ressources financières et économiques, tels que l'allégement de la dette, les termes de l'échange, le cours des produits de base, l'ouverture des marchés et l'investissement privé étranger, ainsi qu'étudier la possibilité de dégager de nouvelles ressources financières, dans le cadre du paragraphe 33.16 d'Action 21, en tenant compte des activités menées au niveau national;

c) En s'appuyant sur ces informations, élaborer un plan directeur qui permettrait de mobiliser des ressources financières en vue de mettre en oeuvre les différents éléments d'Action 21 de façon équilibrée et, notamment, d'aider les gouvernements, selon que de besoin, à appliquer leurs stratégies de développement durable (E/1993/25/Add.1, par. 61).

3. Les Gouvernements malaisien et japonais ont offert un soutien financier et logistique généreux, qui a permis de convoquer à Kuala Lumpur les 2, 3 et 4 février 1994 une réunion d'experts sur le financement d'Action 21. Cette réunion a permis de préciser un grand nombre de questions et politiques complexes touchant le financement du développement durable et fourni d'importants éléments d'information sous forme de documents établis par des organismes et des experts.

4. Les communications du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'ONU ont été très utiles pour l'examen général contenu dans le présent rapport.

5. Pour l'établissement des documents de base consacrés au financement des groupes d'éléments sectoriels considérés, on s'est largement appuyé sur les communications d'organismes tels que l'Organisation mondiale de la santé (financement de la santé), le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) (financement des établissements humains), la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (financement des projets d'approvisionnement en eau douce) et le Programme des Nations pour l'environnement (financement des projets de traitement de substances chimiques toxiques et des déchets dangereux). Le Programme international de sécurité des substances chimiques et le secrétariat de la Convention de Bâle ont également présenté des exposés à cette occasion.

I. ACTION 21 ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

6. Action 21, en particulier son chapitre 33, et d'autres documents issus de la CNUED offrent un important cadre politique concerté pour le financement du développement durable. Les questions ayant trait à la mise en oeuvre des engagements financiers prévus dans Action 21, notamment ceux qui concernent l'accroissement des flux d'aide publique au développement (APD) ainsi que les problèmes tels que les termes de l'échange, les cours des produits de base, l'accès aux marchés, l'allégement de la dette et d'autres mesures susceptibles de favoriser une conjoncture économique internationale favorable revêtaient une importance capitale pour le succès d'Action 21. Le règlement de ces problèmes doit demeurer une priorité urgente du dialogue international et du processus de décision au sein de la Commission du développement durable et d'autres instances intergouvernementales compétentes.

7. De manière générale, les fonds annoncés en réponse aux recommandations et engagements de la CNUED sont sensiblement en deça du niveau escompté. Qui plus est, au plan international, la possibilité d'obtenir des ressources financières, nouvelles et supplémentaires, dont le volume devrait être à la fois suffisant et prévisible, se heurte à de nombreuses difficultés. Aussi faut-il, pour mobiliser des ressources financières aux fins du développement durable, agir sur tous les fronts possibles, et notamment adopter des approches novatrices.

II. ACCÈS AU FINANCEMENT INTERNATIONAL

A. Croissance économique à l'échelon mondial

8. Après avoir déjà été modeste en 1992, la croissance économique a fléchi dans les pays industriels en 1993. Derrière ces résultats décevants, se cache une situation plus complexe lorsque l'on examine les données désagrégées : en effet, on observe en Europe continentale et au Japon une baisse de la production en 1993 et, en Amérique du Nord et au Royaume-Uni, une reprise qui s'est accélérée dans le courant de l'année. On pense que les pays d'Europe

continentale ont touché le fond de la crise économique mais les signes de redressement sont encore un peu timides. En 1994, la reprise devrait peu à peu se consolider dans la plupart des pays industriels, mais on ne sait toujours pas avec quelle vigueur et à quel moment.

B. Commerce extérieur

9. Selon Action 21, les pays en développement risquent d'être moins à même de mobiliser, grâce au commerce extérieur, les ressources requises pour financer les investissements destinés au développement durable, et ce en raison de plusieurs facteurs, tels que les obstacles tarifaires et non tarifaires dans les pays développés. La libéralisation des échanges offre l'occasion de surmonter ces problèmes et d'assurer ainsi un développement durable. Une plus large ouverture des marchés de l'OCDE, notamment aux exportations des pays en développement, constitue un volet important de cette libéralisation.

10. La série de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay qui s'est récemment achevée constitue un jalon important à cet égard. Il va falloir probablement attendre un certain temps avant de pouvoir évaluer avec certitude les résultats de ces négociations notamment dans les secteurs présentant un intérêt pour les pays en développement, mais on s'accorde généralement sur le fait qu'une nouvelle libéralisation favorisera l'expansion des échanges internationaux au profit de tous les pays. Toutefois, nombre d'entre eux craignent que l'équilibre entre les résultats positifs et négatifs de ces négociations soit insatisfaisant du point de vue de leurs intérêts nationaux respectifs.

11. Les tentatives d'intégration régionale ont été une caractéristique de l'évolution récente des échanges. En Europe, malgré le démantèlement des barrières commerciales à l'intérieur de la Communauté européenne, on craint quelque peu que l'application de ces mesures dans tous les pays de la Communauté n'ait pour effet d'accroître les restrictions extérieures. D'autres initiatives importantes ont été la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les pourparlers engagés dans le contexte de la coopération économique Asie-Pacifique. L'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Communauté européenne ont conclu avec certains pays d'Europe de l'Est des accords d'association prévoyant, entre autres, la création à terme d'une zone de libre-échange avec ces pays, encore que les secteurs dits "stratégiques" comme l'agriculture et l'acier font l'objet des dispositions particulières; par ailleurs, des accords relatifs aux échanges commerciaux et à la coopération sont en cours d'élaboration ou à l'étude avec les États baltes et certains États de l'ex-Union soviétique.

C. Termes de l'échange

12. Les cours des produits de base qui n'ont pratiquement pas cessé de baisser en valeur réelle depuis le début des années 80, demeurent faibles. Après être brièvement remontés en 1984, les cours des produits non pétroliers ont chuté d'environ 45 % en valeur réelle, ce qui s'est traduit par une forte détérioration des termes de l'échange pour la plupart des exportateurs tributaires de ces produits. Selon toute attente, ce sont les pays dont la structure de production est la moins diversifiée qui seront les plus touchés par

la baisse des cours des produits de base. Les produits primaires continuent de représenter le gros des exportations dans bien des pays en développement, notamment en Afrique. De plus, ce dernier groupe comprend un grand nombre de pays au revenu le plus faible dans le monde qui sont généralement dotés de systèmes économiques moins souples, ce qui rend plus difficile et plus coûteux un changement de cap de la production.

13. Comme on pouvait s'y attendre, les recettes d'exportation en valeur réelle de nombreux pays en développement dans les années 80 et 90 ont été largement fonction de la capacité des pays de diversifier leur base d'exportation et d'accroître le nombre de leurs exportations de produits primaires. L'expérience asiatique a été caractérisée par une nette réorientation de l'activité économique vers l'exportation de produits manufacturés et une forte augmentation des recettes d'exportation en valeur réelle. Toutefois, il est intéressant de noter que les pays d'Asie et d'Amérique latine ayant enregistré le taux le plus élevé de diversification des exportations ont pu le faire sans réduire la production de leurs produits traditionnels d'exportation; en fait ces pays sont aussi parmi ceux qui ont enregistré la plus forte augmentation en valeur de leurs exportations de produits de base.

14. Les analyses de l'évolution des marchés des produits de base ont généralement déterminé que la situation macro-économique dans les pays industriels est le principal facteur influant sur les cours de ces produits. Toutefois, pour comprendre l'évolution de ces cours pendant la décennie écoulée, il faut tenir compte des effets de l'expansion de l'offre de produits de base et des transformations économiques survenues dans les pays en transition. Cette expansion a contribué relativement plus à la faiblesse des cours en valeur réelle récemment observée; la situation macro-économique dans les pays industriels n'aurait eu qu'une influence marginale à cet égard. En outre, si les changements intervenus dans la production en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique avaient autrefois une influence relativement mineure sur la fluctuation des cours, ils ont acquis une importance de plus en plus grande après 1988.

15. Selon certaines études, comme le fléchissement récent en valeur réelle des cours des produits non pétroliers avait pour l'essentiel un caractère structurel, il se pourrait bien que ces cours demeurent faibles (au moins en moyenne) à moyen et à long terme. De ce fait, pour de nombreux pays tributaires des produits de base, les termes de l'échange continueront de se détériorer et, par ailleurs, les efforts faits pour stabiliser durablement les revenus des producteurs risquent de devenir financièrement insoutenables. Si une structure des exportations plus diversifiée n'est pas forcément un objectif économique en soi, il reste que la diversification des exportations est un moyen important de rendre les pays moins vulnérables à la forte instabilité des cours des produits de base et à leur baisse constante.

D. Sources publiques de financement

16. Les bouleversements sans précédent qui ont caractérisé la situation économique mondiale ces dernières années ont conduit à une modification radicale du volume et de la composition des apports de ressources extérieures aux pays en développement et ont rendu les investisseurs plus sensibles à la solvabilité des

pays. La performance économique des pays en développement est le principal facteur déterminant les flux de ressources qui leur sont destinés. Au cours des dernières années, la composition de ces flux s'est radicalement modifiée avec une part croissante d'apports du secteur public dans certaines régions, et une nette réorientation des flux financiers qui, de prêts, ont été convertis en participations au capital (à la fois investissements étrangers directs et investissements de portefeuille) et qui provenaient désormais de sources non bancaires. Ce phénomène est le résultat, pour une part, de la crise de la dette et, pour une autre part, des réformes structurelles axées sur le marché, qui ont attiré les investissements dans le secteur privé national.

1. Aide publique au développement

Tendances générales

17. Le volume total de l'aide publique au développement (APD) provenant des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a augmenté de 5,8 % en valeur nominale en 1992 pour atteindre 59,9 milliards de dollars, ce qui représente une légère baisse en valeur réelle (0,3 %) si l'on tient compte de la fluctuation des cours et des taux de change par rapport au dollar des États-Unis. Les contributions des pays membres du CAD aux organismes multilatéraux ont quant à elles progressé de 19 % pour se situer à 19,5 milliards de dollars, essentiellement en raison d'un accroissement des contributions versées à l'Association internationale de développement (AID) et aux banques régionales de développement. En revanche, l'APD bilatérale fournie par les pays membres du CAD a diminué de 6 % en valeur réelle en 1992. Les dons bilatéraux en particulier ont accusé une chute de 12 %, qui est principalement due à une forte réduction des fonds bilatéraux fournis par les États-Unis.

18. Le groupe de neuf pays dont le rapport APD/PNB était inférieur à la moyenne de 0,33 % enregistrée pour les pays membres du CAD en 1992 comprend les États-Unis d'Amérique, le Japon, l'Italie et le Royaume-Uni. À eux tous, ces pays fournissent près de 50 % de l'APD apportée par les membres du CAD et ils pèsent donc d'un très grand poids dans le calcul de la moyenne susmentionnée. Les États-Unis (0,20 %), le Japon (0,30 %) et le Royaume-Uni (0,31 %) ont tous connu une baisse de leur rapport APD/PNB. L'Italie (0,31 %) a enregistré une modeste reprise du volume de l'aide et de son rapport APD/PNB. En Espagne (0,28 %), on a observé un accroissement important de ces deux éléments. L'Irlande a enregistré le rapport APD/PNB le plus faible de tous les membres du DAC en 1992 (0,16 %), mais elle a annoncé des mesures qui permettraient d'accroître le volume de l'APD dans les années à venir. Dans le pays membre le plus nouveau du CAD, à savoir le Luxembourg, admis en décembre 1992, ce rapport a été de 0,26 % en raison d'une chute temporaire du volume de l'aide. En valeur absolue, les États-Unis, avec 11,7 milliards de dollars (y compris l'aide concessionnelle que représente la remise de la dette militaire), et le Japon, avec 11,1 milliards de dollars, demeuraient les principaux donateurs du CAD en valeur absolue en 1992, suivis de la France (8,3 milliards de dollars) et de l'Allemagne (7,6 milliards de dollars).

Répartition de l'aide par secteur

19. Prises pour tous les donateurs — ou en d'autres termes pour tous les bénéficiaires — les données concernant la répartition de l'aide par secteur indiquent clairement à quelle fin les fonds sont alloués et font apparaître un certain nombre de caractéristiques fondamentales qui demeurent sensiblement les mêmes au fil des années. Les chiffres examinés ci-après sont des ordres de grandeur et non des données exactes. Il s'agit là de l'un des aspects les plus complexes de la présentation des données, de nombreuses activités se prêtant à un classement multiple. L'aide destinée à la construction d'une route reliant une place commerciale à un port est, à première vue, une infrastructure économique. Toutefois, si son objectif ultime est de faciliter l'exportation de produits agricoles, un statisticien peut décider de classer cette aide sous la rubrique "agriculture" ou même "commerce". Des directives existent à cet égard, mais elles se prêtent à différentes interprétations dans les cas tangents.

20. Environ 45 à 50 % de la totalité des engagements sont des contributions destinées à la construction d'une infrastructure sociale et économique dans les pays en développement; dans le cas des donateurs multilatéraux, ces engagements atteignent jusqu'à 60 à 65 %. L'infrastructure sociale (éducation, santé, approvisionnement en eau et administration publique) et l'infrastructure économique reçoivent une part à peu près égale. Comme on pouvait s'y attendre, certaines allocations varient selon les groupes de revenu des pays bénéficiaires. L'infrastructure sociale représente un quart des engagements au titre de l'aide aux pays les moins avancés, mais seulement 4 % de ceux en faveur des pays en développement situés dans une tranche de revenu élevé. Le gros des engagements au titre de l'infrastructure économique va au secteur énergétique (12 % du total, 15 % des engagements de la Banque mondiale et bien moins de 10 % des engagements bilatéraux), qui est suivi de près par les transports et les communications (10 %). La concentration des dépenses d'infrastructure économique dans les pays à faible revenu est moins nette que pour l'infrastructure sociale mais on observe une différence intéressante en ce qui concerne les sources de financement : l'énergie reçoit 4,9 % des engagements bilatéraux, mais 14,6 % des engagements de la Banque mondiale.

21. En ce qui concerne l'aide à la production, la part du lion (10 à 15 % du montant total des engagements) va à l'agriculture (80 % du total). Dans ce secteur, il n'existe guère de différences entre les groupes de revenu des bénéficiaires encore qu'il existe bien sûr de fortes variations au niveau des bénéficiaires individuels.

22. Comme on l'a vu, les chiffres susmentionnés sont des ordres de grandeur. La nécessité de les interpréter avec prudence est confirmée par le fait que les engagements multisectoriels représentent 6 % du total.

23. Il importe aussi de noter que la totalité de l'aide n'est pas destinée à des secteurs économiques ou sociaux précis. Mis à part des exceptions évidentes, telles que l'aide alimentaire, les secours d'urgence et l'assistance aux sinistrés, il reste encore 15 à 20 % des engagements servant à financer l'appui aux programmes, qui comprend notamment une assistance budgétaire, le réaménagement de la dette et, surtout, le financement général des importations.

En l'espèce, l'aide est destinée à l'économie en général. L'appui aux programmes varie considérablement en pourcentage du total d'une année à l'autre.

2. Flux financiers provenant des institutions multilatérales

24. Les flux nets de ressources provenant des institutions multilatérales, à la fois concessionnels et non concessionnels, ont représenté la source la plus importante de prêts aux pays en développement, et leur part dans le volume total des flux nets a augmenté au cours des 10 dernières années. À moyen terme, ces flux devraient augmenter à l'appui des réformes structurelles et du processus de développement dans un nombre croissant de pays, et notamment les nouveaux pays membres emprunteurs d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Le financement de ces nouveaux besoins a pu être assuré grâce à de récentes augmentations générales du capital.

3. Crédits à l'exportation garantis par l'État

25. Dans le cadre du développement durable, les crédits à l'exportation garantis par l'État sont susceptibles de jouer un rôle dans les flux d'investissements privés et le transfert de technologies. Ils deviendront probablement une source importante de financement du développement dans les années à venir. Premièrement, bon nombre d'organismes de crédit à l'exportation ont adopté un système de commissions liées au niveau de risque, de sorte que des crédits à l'exportation sont désormais offerts, quoique à des taux plus élevés aux pays considérés "à risque". Deuxièmement, ces organismes garantiront probablement une plus grande partie des prêts consentis au secteur privé mais non garantis par l'État débiteur. Troisièmement, les créanciers publics bilatéraux ont subordonné les dettes anciennes aux nouvelles en maintenant des dates limites de remboursement dans le cadre du rééchelonnement des dettes contractées auprès du Club de Paris. Les bailleurs de fonds ont ainsi pu octroyer de nouveaux crédits aux pays qui n'ont pas encore achevé le rééchelonnement de leur dette mais qui ont poursuivi des programmes d'ajustement rigoureux.

4. Fonds pour l'environnement mondial

26. Les participants au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) se sont réunis à Cartagena (Colombie) en décembre 1993. Il serait peut-être utile de présenter brièvement les résultats de cette réunion et les progrès accomplis depuis lors sur la base des observations communiquées au Groupe de travail II par l'Administrateur du FEM lors de la neuvième session du Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques qui s'est tenue à Genève le 7 février 1994.

27. Bien que la réunion de Cartagena ne soit pas parvenue à un accord définitif, des progrès notables ont été réalisés en ce qui concerne les nouveaux arrangements institutionnels et le financement du Fonds. S'agissant de ce dernier point, les donateurs se sont montrés très favorables à la constitution d'un fonds de base entièrement autofinancé d'un montant total de 2 milliards de dollars. Plusieurs d'entre eux se sont déclarés disposés à envisager de verser des contributions supérieures à leur quote-part. La mise au point des structures du FEM II a progressé et un consensus s'est dégagé sur le rôle et les attributions de l'Assemblée "universelle" et de l'organe représentatif plus

restreint qu'est le Conseil. Comme suite aux recommandations formulées dans l'étude indépendante, les participants ont incorporé dans le projet d'instrument portant création du nouveau FEM des dispositions visant à mettre en place un secrétariat renforcé et un mécanisme permanent de suivi et d'évaluation. De plus, les travaux du groupe de travail spécial qui s'est réuni ont bien avancé en vue du règlement des problèmes juridiques posés par le texte de l'instrument et ses annexes.

28. Malgré les efforts déployés, il s'est révélé impossible de résoudre dans les délais impartis quatre problèmes essentiels : la présidence du Conseil d'administration; le nombre et la répartition des sièges au sein dudit Conseil; la majorité qualifiée requise en cas de vote; et la périodicité des réunions de l'Assemblée des participants.

29. Il est sans doute regrettable que les participants n'aient pu rapprocher leurs positions et achever le processus de restructuration et de reconstitution des ressources du Fonds lors de la réunion de Cartagena. Avec le recul, il est possible que la volonté politique de toutes les parties, sans laquelle les obstacles qui demeurent ne sauraient être surmontés, en soit finalement sortie renforcée. Les nombreuses consultations qui se sont déroulées au cours des dernières semaines témoignent de la ferme volonté des gouvernements de surmonter leurs divergences et à aboutir à un accord satisfaisant pour toutes les parties.

30. Lors d'une réunion extraordinaire convoquée à la demande du Gouvernement français à Paris le 7 janvier, les participants des pays membres de l'OCDE ont confirmé qu'ils étaient favorables à une opération de reconstitution des ressources d'un montant de 2 milliards de dollars. Ils ont également examiné les problèmes que pose la restructuration du Fonds. Il a été proposé que les participants se réunissent à nouveau dans la semaine du 14 mars 1994 en vue de poursuivre et de conclure les négociations.

E. Sources de financement privées

31. Les sources de financement privées auxquelles les pays en développement ont accès peuvent être divisées en prêts bancaires et capitaux privés (non bancaires). Si les prêts bancaires aux pays en développement sont restés modestes, le montant des capitaux privés non bancaires, investis notamment en valeurs mobilières (obligations et actions), a continué d'augmenter ces dernières années.

1. Prêts bancaires et capitaux privés (non bancaires)

32. Les prêts bancaires consentis aux pays en développement ont fluctué mais ont généralement accusé une baisse. Dans les années 90, leur montant annuel s'est élevé en moyenne à 21 milliards de dollars; il a fortement chuté en 1992 avant de remonter légèrement en 1993. Les banques ont continué de s'attacher à améliorer la rentabilité de leurs opérations et à limiter les risques, notamment au niveau international. Les pays en développement qui ont éprouvé ou qui éprouvent des difficultés à assurer le service de leur dette ont toujours beaucoup de mal à obtenir des crédits consortiaux ; ils ont essentiellement eu accès à des crédits à court terme, à des prêts aux projets ou à des montages financiers faisant intervenir diverses techniques de réduction des risques.

Les prêts accordés aux pays en développement l'ont été en général à des conditions plus strictes qu'auparavant, les marges d'intérêt moyennes sur les nouveaux crédits ayant été relevées et les échéances moyennes raccourcies.

33. À l'inverse des prêts bancaires, les flux de capitaux privés (non bancaires) en direction des pays en développement ont continué à augmenter, bien que cette progression ait été très inégale selon les secteurs et les pays. Ces fonds ont été investis dans des obligations et des actions. Au cours des dernières années, on a assisté à une nette désaffection à l'égard du marché des actions au profit des marchés obligataires. Sur le marché primaire mondial des emprunts obligataires internationaux, la part des émissions réalisées par les pays en développement est passée de 4,2 % en 1991 à 7,1 % en 1992 et 8,5 % au cours du premier semestre de 1993. Le volume total des émissions internationales d'actions de sociétés originaires de pays en développement a atteint 5,4 milliards de dollars en 1991, 9,4 milliards en 1992 et 4,2 milliards au cours du premier semestre de 1993. Dans un nombre croissant de pays en développement, les prises de participation étrangères ont également pris la forme d'achats directs d'actions sur les marchés boursiers locaux (estimés à 14 milliards de dollars en 1992).

2. Investissements étrangers directs

34. Depuis les années 80, les investissements étrangers directs n'ont cessé de progresser. Ce type d'investissements a été essentiellement réalisé par les sociétés multinationales sous la forme de participations en capital, et non de prêts. Au cours de la décennie écoulée, les investissements étrangers directs ont rapidement augmenté dans les pays en développement pour atteindre un montant total de 56 milliards de dollars en 1993. Les investissements de ce type réalisés en Asie de l'Est ont dépassé les 15 milliards de dollars en 1992, en augmentation de 15 % par rapport à l'année précédente; la Chine en a été le premier bénéficiaire. En Amérique latine, après une légère hausse en 1990, ils ont fait un bond de près de 70 % en 1991 pour atteindre 12 milliards de dollars, et de 25 % en 1992, pour avoisiner les 15 milliards, les pays d'Amérique latine ayant converti une part considérable de leurs dettes en prises de participation. Dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, les investissements étrangers directs ont également accusé une progression spectaculaire dans les années 90, passant de 1 à 4 milliards de dollars. En revanche, en Afrique subsaharienne, ils se sont maintenus au niveau de 1986, soit 2 milliards de dollars.

3. Organisations non gouvernementales internationales

35. Les organisations non gouvernementales constituent une source particulière de financement privé. Elles fournissent une assistance technique importante et, dans certains cas, acheminent des fonds publics, destinés notamment à des projets novateurs. En 1992, les investissements et les subventions des organisations non gouvernementales sont passés de 4,8 milliards à 16,6 milliards de dollars.

F. Dette et allégement de la dette

36. Compte tenu de l'amélioration de la situation économique dans l'ensemble des pays en développement, de la croissance de leurs exportations et des modifications intervenues dans la structure et la libéralité des crédits, l'évolution récente de l'encours de la dette est moins préoccupante que par le passé. La raison principale tient peut-être au fait que la dette des pays en développement est en voie d'assainissement. Les prêts consentis sont mieux provisionnés par les créanciers et utilisés de manière plus productive par les débiteurs, renforçant ainsi la capacité réelle d'assurer le service de la dette.

37. Malgré cette évolution très positive, un certain nombre de tendances suscitent des inquiétudes. Elles se manifestent notamment dans les pays les plus pauvres, comme en témoigne la situation de l'Afrique subsaharienne. Dans bien des pays, les réformes économiques ont progressé avec lenteur et les perspectives économiques ne sont guère encourageantes. Ces pays, dans une large mesure, n'ont pas bénéficié de l'augmentation des flux financiers et n'ont pas vu la situation de leur endettement s'améliorer. Pour bon nombre d'entre eux, celui-ci est encore bien supérieur à leur capacité d'assurer le service de la dette, entraînant l'accumulation d'arriérés. Même ceux qui ont réussi à honorer leurs obligations éprouvent des difficultés car il leur reste ensuite peu de devises à consacrer à d'autres fins. Certaines initiatives récentes témoignent des inquiétudes nourries à ce sujet. Les États-Unis, par exemple, envisagent la possibilité d'annuler une part importante de leurs créances auprès des pays d'Afrique les plus pauvres dans le cadre des accords du Club de Paris ("Conditions élargies de Toronto"). D'autres pays continuent de militer en faveur de l'application d'une remise plus importante de la dette, conformément aux mesures proposées dans les "Conditions de la Trinité-et-Tobago".

38. S'il est vrai qu'un certain nombre d'opérations de restructuration de la dette ont abouti et que les pays concernés ont pu avoir de nouveau accès aux marchés internationaux de capitaux, l'endettement extérieur d'un très grand nombre de pays en développement demeure extrêmement problématique. Dans certains cas, le problème réside dans le manque de volonté de ces pays de mettre en oeuvre les réformes politiques nécessaires. Dans d'autres, ce sont les conditions des opérations de restructuration de la dette qui sont totalement inadaptées à la capacité de remboursement du pays concerné et ne lui permettent pas de sortir du cycle des rééchelonnements en série. Les futurs réaménagements de la dette doivent impérativement être fondés sur des stratégies d'ajustement rationnelles, mais un réaménagement plus radical prévoyant des remises de dette importantes pourrait aider les pays endettés à adapter leur endettement à leur capacité de remboursement et contribuer à accélérer la reprise de la croissance.

DEUXIÈME PARTIE. POLITIQUE ÉCONOMIQUE NATIONALE ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

INTRODUCTION

39. Les deux dernières décennies ont été marquées par l'introduction, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, de politiques de l'environnement qui devaient aller de pair avec les politiques économiques. Dans les faits, cependant, les politiques de l'environnement ont le plus souvent

été considérées comme des rajouts, apportant des mesures correctrices a posteriori, après la mise en oeuvre des politiques économiques et une fois la dégradation de l'environnement consommée. Le concept de développement durable, au contraire, implique de prendre en compte d'emblée, dans le processus de décision, à la fois les facteurs du développement et les considérations liées à l'environnement afin de concilier les politiques sectorielles et macro-économiques et les objectifs en matière d'environnement.

I. COMMENT MIEUX CONCILIER INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET MESURES DIRIGISTES

A. Mieux utiliser les instruments économiques

40. La plupart des pays développés et des pays en développement ont adopté en matière de protection de l'environnement une démarche qui consiste à prendre des mesures dirigistes, par exemple en établissant des normes en matière de rejets industriels liquides et gazeux en aval, ou encore en imposant l'emploi de procédés techniques antipollution. L'insuccès relatif de ces mesures ainsi que le coût élevé de leur mise en oeuvre et de leur contrôle ont incité de nombreux pays développés, et quelques pays en développement, à envisager de recourir à des instruments économiques susceptibles de compléter les mesures réglementaires ou de s'y substituer. Tout d'abord, on sait que pour atteindre un niveau donné de qualité de l'environnement, les instruments économiques tels que les redevances environnementales, les redevances de pollution et les droits d'émissions négociables ont un meilleur rapport coût-efficacité que l'imposition de normes de rejet et d'émission, ou de procédés techniques. Ensuite, alors que les réglementations ne procurent aucun revenu et qu'au contraire elles nécessitent des crédits importants et un appareil administratif assez pesant, les instruments économiques, s'ils sont bien conçus permettent de réaliser des économies sur les activités de contrôle et de dégager des ressources considérables qui peuvent être affectées à la protection de l'environnement. Enfin, les instruments économiques ont un coût de mise en oeuvre sensiblement moindre pour les industriels car ils permettent aux pollueurs de choisir librement les mesures antipollution qu'ils vont adopter afin de minimiser leurs coûts : ils peuvent payer les redevances, réduire leurs rejets ou encore les traiter, modifier la combinaison des facteurs de production qu'ils emploient, diminuer leur production, adopter de nouveaux procédés techniques ou encore aller installer ailleurs leur établissement. Alors que dans le cas d'une réglementation imposée, toutes les entreprises doivent se conformer aux mêmes normes et réduire leurs émissions dans les mêmes proportions, quel qu'en soit le coût pour l'entreprise, dans un système de droits d'émission négociables au contraire, les industriels qui sont exposés à des coûts antipollution très élevés sont autorisés à diminuer le volume de leurs émissions dans des proportions inférieures à la moyenne et à payer en échange les industriels pour lesquels le coût de la lutte antipollution est faible afin que ceux-ci réduisent le volume de leurs émissions dans des proportions supérieures à la moyenne, ce qui permet d'obtenir le même résultat global quant à la qualité de l'air. Il peut en résulter des économies substantielles tant pour les industriels que pour les pouvoirs publics. Des mesures de ce type ont été prises, notamment, aux Pays-Bas et en Allemagne, qui ont introduit des redevances de pollution pour lutter contre la pollution de l'eau; au Japon, qui taxe les émissions d'anhydride sulfureux; dans les pays d'Europe du Nord, qui ont adopté des

redevances sur les combustibles, les automobiles, les pesticides, les engrais, et mis en place un système de consigne pour les boissons et les batteries de voiture; et enfin un système de droits d'émission négociables pour lutter contre la pollution de l'air aux États-Unis.

41. Les politiques qui font appel à des incitations économiques ne peuvent être efficaces que dans la mesure où elles sont acceptées par les pollueurs et les utilisateurs des ressources. Leur degré d'acceptation dépend de trois facteurs : la répartition du capital social, le jeu de la concurrence et l'existence de différences entre les utilisateurs. Souvent les entreprises publiques ne réagissent guère à ces politiques, car elles sont assez peu sensibles aux coûts. De même, l'absence de concurrence, nationale ou étrangère, n'incite pas les entreprises privées à minimiser leurs coûts.

42. Un autre obstacle à l'utilisation efficace des instruments économiques dans le cadre des politiques de l'environnement peut provenir du coût trop élevé que représente pour certaines entreprises et pour certains individus l'investissement dans des technologies nouvelles, ou encore l'achat de produits non polluants. C'est le cas, par exemple, pour les industries lourdes, en déclin, d'Europe orientale et pour les ménages pauvres qui utilisent le kérosène comme principal combustible pour la cuisine. Les pouvoirs publics ont parfois subventionné les changements nécessaires, soit en finançant directement l'achat d'équipement antipollution, soit en finançant ces investissements indirectement, par l'intermédiaire de fonds de protection de l'environnement. Mais subventionner la lutte antipollution ou l'utilisation des ressources présente des inconvénients évidents. Cela donne des indications erronées aux utilisateurs de ressources et est contraire au principe "pollueur payeur". L'emploi de subventions risque donc à long terme d'accélérer la dégradation de l'environnement. Il doit donc être bien ciblé, limité dans le temps et soigneusement contrôlé — c'est le cas par exemple lorsque l'on subventionne l'installation d'un premier équipement antipollution.

43. D'une façon générale, les politiques qui s'appuient sur des réglementations, largement utilisées dans les pays industriels et dans les pays en développement, sont mieux adaptées à des situations où il n'existe que quelques entreprises publiques et quelques entreprises privées non concurrentielles. Cela est particulièrement vrai quand les procédés techniques de lutte antipollution sont relativement uniformes et peuvent facilement être spécifiés par les autorités de tutelle. Les réglementations sont également utiles en matière d'occupation des sols. Par le biais de règlements de zonage, les pouvoirs publics peuvent essayer de créer un modèle d'occupation des sols différent de celui qui serait issu du mécanisme du marché. Dans les zones rurales, l'objectif des règlements de zonage est en général de freiner la conversion des terres agricoles afin de préserver les habitats écologiquement fragiles. Dans les villes, le zonage a pour objectif de mieux maîtriser les différentes affectations des sols, afin de diminuer les effets nocifs de la pollution industrielle sur l'atmosphère, par exemple.

44. Le recours progressif à des instruments économiques de gestion de l'environnement pour compléter les mesures dirigistes, ou s'y substituer, pourrait indirectement contribuer à financer Action 21 car, dans ce cas, les mesures de protection de l'environnement ont un bon rapport efficacité-coût,

ce qui permet de faire des économies budgétaires et de mobiliser des revenus supplémentaires qui peuvent être investis dans le développement durable. Bien qu'il ne soit pas réaliste de proposer le remplacement immédiat de réglementations rigides par des instruments économiques, l'introduction progressive d'instruments économiques comme moyen de financement marquerait un progrès considérable vers la réalisation des objectifs d'Action 21. À cet égard, les redevances de pollution en Malaisie, les redevances d'encombrement à Singapour, le système expérimental de droits d'émission négociables en Pologne et les indemnités de décentralisation industrielle en Turquie, sont autant d'exemples qui permettent de bien augurer de l'avenir.

B. Donner un rôle accru à la fiscalité de l'environnement

45. Dans tous les pays du monde, l'impôt frappe habituellement le travail, le revenu, l'épargne et la valeur ajoutée, mais non le loisir, la consommation, l'exploitation de ressources non renouvelables et la pollution, qui sont même parfois subventionnés. Cela a pour effet de réduire l'incitation au travail, à l'épargne, à l'investissement et à la préservation de l'environnement et au contraire d'encourager le loisir, la consommation, l'exploitation des ressources non renouvelables et la dégradation de l'environnement, entraînant une détérioration de l'environnement plus accentuée qu'elle ne le serait dans un système d'incitations inverse.

46. Une réforme de la fiscalité qui diminuerait les impôts classiques et les remplacerait par des impôts sur l'environnement — laissant la charge fiscale inchangée — placerait l'économie sur la voie d'un développement moins déprédateur en stimulant la croissance économique et la préservation des ressources et en décourageant l'exploitation des ressources non renouvelables et la pollution de l'environnement. Une réforme fiscale qui n'aurait pas d'incidence sur les recettes totales permettrait également aux pouvoirs publics de réaliser des économies sur les dépenses liées à la réglementation de l'environnement et à la lutte contre la pollution et servirait de façon indirecte à promouvoir les objectifs d'Action 21.

47. Bien qu'on ne puisse raisonnablement envisager de passer sans transition d'un système de "taxes sur la valeur" à un système de "taxes sur le vice", qui risquerait d'entraîner des ruptures, l'adoption progressive d'un système de taxes sur l'environnement irait dans la bonne direction.

48. Il y a plus de 70 ans, l'économiste Pigou suggérait que l'on fasse payer des impôts sur les activités économiques ayant des coûts sociaux externes. La consommation d'essence par exemple implique un coût social dans la mesure où sa combustion contribue, même de façon minime, à la pollution atmosphérique. Dans ce cas, la taxe préconisée Pigou serait égale à la fraction du coût social marginal qui n'est pas incluse dans le prix de production — c'est-à-dire au coût marginal externe. Cette solution présente deux avantages : d'une part, elle réduit automatiquement le niveau de pollution, au moindre coût, et, d'autre part, les recettes tirées de la collecte de la taxe s'ajoutent au produit global de l'impôt et peuvent donc être utilisées soit pour réduire globalement le taux d'imposition soit pour acquérir des biens collectifs. Le principe de la taxe de Pigou est simple. En pratique cependant, cette taxe peut être difficile à

appliquer du fait d'imperfections dans l'information et de l'importance des coûts de surveillance.

49. On peut, à la place de la taxe de Pigou, entendue au sens strict, percevoir des droits indirects sur la production et les intrants qui sont étroitement associés à l'activité génératrice de pollution. Dans ce cas, le système de fiscalité directe est déjà en place, et les pouvoirs publics exercent, dans ce cadre, un contrôle sur la production et les facteurs de production imposables. Ce système est tout aussi satisfaisant que la taxation directe de l'activité génératrice de pollution dans le cas où la quantité de pollution est liée par un rapport fixe à celle de la production ou des intrants sur lesquels est prélevé l'impôt. Il risque cependant de constituer un instrument un peu trop sommaire. Par exemple, une taxe sur l'essence qui vise à réduire la pollution n'incite pas à l'achat des convertisseurs catalytiques qui sont peut-être le moyen le moins onéreux de réduire la pollution.

50. À mi-chemin entre les impôts indirects sur les intrants et la production et les taxes ou redevances sur les émissions et les effluents, il faut noter les taxes "de teneur", qui sont perçues eu égard à la teneur d'un produit en un corps simple ou composé particulier. L'exemple le plus connu en est la taxe sur les émissions carboniques perçue en Finlande et, dans d'autres pays scandinaves, sur certains combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone. D'autres taxes sont prélevées selon la teneur du combustible en soufre ou encore selon son pouvoir calorifique (taxe à la calorie). Cette méthode d'imposition permet d'éviter d'avoir à surveiller l'émission effective des polluants tout en incitant à adopter un procédé moins polluant (utilisation de gaz naturel à la place de charbon par exemple).

C. Réduire les besoins de financement supplémentaire

51. Les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients de l'avantage qu'il y a à financer le développement durable sans faire appel à des ressources financières supplémentaires. On peut par exemple répondre à l'augmentation de la demande d'énergie en améliorant l'efficacité de son utilisation et en encourageant sa conservation — par exemple en la facturant à son coût intégral — plutôt qu'en augmentant l'offre, ce qui évite d'avoir à construire de nouvelles centrales électriques, et donc d'avoir à financer des stations d'épuration pour réduire les émissions anhydride sulfureux (SO_2) ou à planter des arbres pour compenser l'augmentation des émissions de gaz carbonique. Les économies réalisées peuvent être énormes alors même que l'économie s'engage bien dans la voie d'un développement durable.

52. De même, une tarification de l'eau qui incite à un meilleur usage et à des efforts de conservation fait disparaître la nécessité de construire les retenues supplémentaires et les installations d'épuration d'eau et les usines de traitement des effluents qui seraient autrement nécessaires pour répondre à l'accroissement de la demande. Cela permet également d'économiser les ressources qui auraient été consacrées à atténuer l'impact négatif de la construction de barrages sur l'environnement. Bien sûr, il faudra tout de même un jour augmenter la capacité de production d'eau, mais le fait de retarder l'échéance et d'effectuer alors des travaux sur une plus petite échelle permet d'économiser les ressources financières et écologiques. S'il est vrai qu'à

court terme, la tarification au coût intégral entraîne une augmentation du prix payé par les usagers et les producteurs, les avantages qui en résultent à long terme pour ce qui est d'une croissance économique non dépréciable compensent largement ce surcroît, bien qu'il puisse être nécessaire d'amortir l'impact de ces mesures sur les groupes à faible revenu.

D. Permis d'émission négociables

53. Pour assurer que les ressources soient bien utilisées par ceux qui leur attachent la plus grande valeur, les pouvoirs publics ont encouragé l'utilisation de permis d'émission négociables. Même dans le cas d'une quantité globale fixe de pollution ou de ressources utilisables, on peut laisser le marché répartir la quantité de pollution ou de ressources par le biais de ces permis négociables. La mesure la plus simple consiste à permettre aux entreprises de distribuer comme elles l'entendent les quotas de pollution entre leurs différents établissements. Dans ce cas, une entreprise peut accroître les émissions de polluants de l'une de ses usines à condition de réduire proportionnellement celles d'une autre. Ou encore, une entreprise peut augmenter le niveau de pollution une année à condition de le réduire l'année suivante. Une autre méthode, qui fait plus directement appel aux mécanismes du marché, consiste à permettre aux entreprises d'échanger leurs droits. Cela peut aller du troc entre entreprises à un marché organisé des droits de pollution comme celui dont la création a récemment été annoncée par le Board of Trade de Chicago pour les émissions d'anhydride sulfureux.

54. Parmi les politiques incitatives, le choix entre redevances et permis d'émission négociables est lié en partie à la capacité des autorités de contrôle. Si les permis négociables sont utilisés dans la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau aux États-Unis et pour les pêcheries en Nouvelle-Zélande, et sont préconisé dans la lutte contre l'effet de serre, leur administration est plus difficile que celle des redevances qui s'appuient en général sur un système fiscal préexistant.

E. Établir clairement les droits de propriété

55. Les politiques qui ont pour objectif de définir et d'appliquer clairement les droits de propriété ont généralement pour effet d'encourager l'investissement privé dans des activités de lutte contre la pollution, ce qui a pour effet de réduire le coût de l'action des pouvoirs publics. Si ces politiques ne constituent pas une panacée, il est démontré qu'elles peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'environnement, en particulier dans le cas où ceux qui investissent dans des équipements de lutte contre la pollution sont également ceux qui en retirent le plus d'avantages. En Thaïlande par exemple, l'octroi ces dernières années de titres de propriété ou de droits au bail sur les terres a augmenté la rentabilité des investissements que font les agriculteurs pour la conservation des sols et l'amélioration des terres, ce qui a permis de freiner l'érosion. On a parfois tendance à penser que la gestion et la propriété publiques des terres sont préférables, du point de vue de la gestion des ressources, à la gestion privée ou communautaire. Or, l'inverse peut être vrai dans le cas où le coût de la dégradation des ressources retombe surtout sur leur propriétaire.

56. Même dans le cas de ressources naturelles autres que les terres — les minerais, les arbres et les poissons, par exemple — chaque fois que les droits de propriété sont clairement établis, les propriétaires, prenant des décisions conformes à leurs intérêts, sont incités à préserver les ressources qu'ils détiennent, ce qui produit des résultats sur le plan écologique qui sont supérieurs à ceux qui résulteraient d'une situation où chacun aurait librement accès aux ressources. Dans les plantations forestières, par exemple, les propriétaires évalueront le rendement que procure aujourd'hui l'abattage des arbres (y compris l'intérêt composé sur les gains), par rapport au revenu futur, compte tenu de l'évolution prévisible des prix et de celle des rendements de l'exploitation forestière.

57. Attribuer des droits de propriété n'est cependant pas toujours le meilleur moyen d'atteindre certains objectifs écologiques. En effet, l'octroi de ces droits pourrait créer une situation de monopole. De plus, il n'est pas toujours possible à un propriétaire privé de contrôler l'utilisation de ses ressources par autrui et par conséquent de percevoir un prix adéquat. Par ailleurs, certains biens écologiques ont le caractère de "biens collectifs" et il n'est donc pas rationnel d'en faire payer tous les usages. On peut citer à cet égard l'exemple d'un bassin versant qui dessert, en aval, une population nombreuse et difficile à identifier. Enfin, parfois, un système de propriété indivise des ressources peut être efficace, comme c'est le cas des forêts japonaises ou des alpages suisses. Dans ce cas, il faut éviter de prendre des mesures qui risqueraient de compromettre le système dans lequel tous les propriétaires gèrent en commun l'exploitation des ressources.

II. RÉORIENTER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Analyser les coûts et les avantages en matière d'environnement

58. Ne pas prendre en compte les coûts et avantages d'un projet en matière d'environnement conduit un pays à se lancer dans des investissements qui ont des effets nocifs sur l'environnement ou au contraire à écarter des investissements qui pourraient avoir des effets bénéfiques dans ce domaine. Une meilleure analyse des coûts et avantages d'un projet en matière d'environnement permet de mieux comprendre l'impact de ces projets sur l'environnement.

59. L'évaluation d'un projet devrait comprendre une analyse de ses effets favorables à l'environnement, ce qui permettrait d'orienter les investissements vers des projets mieux adaptés sur le plan écologique. Là où il est difficile d'évaluer les effets positifs du projet sur l'environnement, il faut procéder à une étude d'impact. Bien que ces études d'impact soient de nature qualitative, elles comportent obligatoirement une analyse des risques écologiques que présentent les projets publics. Il est généralement reconnu que ces études d'impact sont nécessaires, et elles sont devenues obligatoires dans de nombreux pays, ainsi que pour les projets financés par de gros bailleurs de fonds.

Éliminer les subventions

60. Les pays développés et les pays en développement consacrent approximativement 1 000 milliards de dollars par an, soit 5 % du PNB mondial, au financement de subventions qui ont des effets néfastes sur l'environnement.

Il s'agit notamment de subventions accordées pour les combustibles fossiles, l'électricité, l'agriculture, l'eau et les pesticides. Une réduction globale de ces subventions entraînerait un effet de substitution au profit d'entreprises plus propres et plus efficientes, et une croissance plus rapide et moins polluante, soit, en somme, des avantages économiques et écologiques. Une telle mesure permettrait en outre de dégager des ressources financières dans les pays développés, ce qui accroîtrait les possibilités de transfert vers les pays en développement. La suppression des subventions libérerait des ressources dans les pays en développement qui pourraient être employées au financement du développement durable. Ces progrès dans la productivité et l'efficacité des investissements permettraient d'augmenter la production nationale du pays, ce qui, en élargissant l'assiette fiscale, fournirait une deuxième source de revenus. De plus, cela contribuerait à l'amélioration de l'environnement, non seulement par l'affectation de ressources supplémentaires à la protection de l'environnement, mais encore par un effet d'incitation à une bonne gestion de l'environnement. Il convient cependant de veiller à ce que l'élimination des subventions ne prive pas les communautés pauvres de services essentiels.

61. Le calcul du coût écologique de ces subventions donne des arguments puissants en faveur de leur élimination. Il est souvent possible d'atteindre les mêmes objectifs pour un moindre coût. En Pologne, par exemple, on a estimé que la suppression des subventions dans le domaine de l'énergie, à elle seule, réduirait les émissions de matières en suspension dans l'air et d'oxydes de soufre de plus de 30 % entre 1989 et 1995. En Indonésie, les subventions, qui représentaient plus de 80 % du prix de détail des pesticides en 1985, ont été totalement éliminées à la fin de l'année 1988. Cette mesure a eu pour effet de restreindre l'utilisation excessive qui était faite des pesticides (et un programme intégré de lutte phytosanitaire a été mis en place avec succès) et a procuré des économies budgétaires de plus de 120 millions de dollars par an. Au Brésil, la suppression, dans le secteur de l'élevage, des incitations fiscales et des avantages en matière de crédit a permis d'économiser environ 300 millions de dollars par an tout en freinant le déboisement (sans toutefois l'éliminer).

Réduire les dépenses militaires

62. L'ensemble des nations consacre chaque année 1 000 milliards de dollars aux dépenses militaires, et dans de nombreux pays, les dépenses militaires sont supérieures aux dépenses sociales. Dans les pays à revenu élevé, les dépenses militaires ont progressé à peu près au même rythme que le PIB. Dans les pays en développement, elles ont diminué, tombant de 6 à 7 % du PIB à la fin des années 70, à 4 à 5 % environ au cours de la deuxième moitié des années 80. Cela s'explique en partie par le recul marqué des dépenses militaires des pays du Moyen-Orient et de ceux d'Amérique latine.

63. Le montant des ressources cité dans Action 21 est relativement faible si on le rapporte aux dépenses consacrées au secteur public à l'échelle mondial. Comme nous venons de le souligner, une part importante de ces dépenses publiques va à l'armée. Dans les pays où les questions de sécurité perdent de leur gravité, la réaffectation des fonds ainsi économisés à des activités liées au développement durable pourrait dégager des fonds importants pour le financement des programmes d'Action 21, même dans les cas où la diminution, en pourcentage, des dépenses militaires est relativement faible. Mais pour que ce mécanisme

puisse opérer, il faut encore que les défenseurs du développement durable l'emportent sur les autres groupes d'intérêt.

III. ENCOURAGER LE SECTEUR PRIVÉ À INVESTIR DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

64. Les investissements du secteur privé dans l'infrastructure écologique pourraient être encouragés grâce à la conclusion d'accords de construction-exploitation-transfert (CET). Il s'agit là d'une formule très prometteuse, surtout pour faire face aux énormes besoins en investissements de secteurs prioritaires comme la production d'électricité, le traitement et la distribution de l'eau et l'élimination des déchets, ainsi que la santé et l'éducation. Les pays en développement ont cependant besoin qu'on les aide à mettre en place un cadre juridique et réglementaire qui permette l'application de ce type de mécanismes, et à former du personnel capable de définir, d'élaborer, de négocier, de mettre en oeuvre et de gérer de tels projets de développement durable. Les organismes internationaux compétents — ONUDI, CNUCED, PNUD, Banque mondiale, banques régionales de développement — pourraient aider les pays en développement que cela intéresse à être plus efficaces dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ce type de projets.

65. Des associations regroupant des représentants des secteurs public et privé pourraient donner lieu à des innovations dans la manière de combiner plusieurs modes de financement. Les États-Unis et le Mexique appliquent, dans la région frontalière qui leur est commune, des formules d'investissement conjoint dans des projets écologiques. Les activités convenues seront financées par des mesures faisant appel à l'investissement privé, aux garanties de l'État et à l'émission d'emprunts municipaux.

66. Un des outils qui ont été suggérés (notamment par David Lascelles, du Financial Times) pour inciter les marchés financiers à réaliser des investissements écologiquement rationnels est un système de notation des projets selon des critères écologiques. Non seulement, comme on l'a vu plus haut, le souci de l'environnement reste absent de la réglementation, mais les marchés financiers ne savent pas comment intégrer dans leurs analyses différents niveaux de risque écologique. Le système en question s'appuierait sur des faits vérifiables relatifs à la performance environnementale de l'entreprise (écobilans, permis obtenus, respect de la réglementation, procès, responsabilités établies en matière de préjudice écologique, etc.), auxquels s'ajouterait l'appréciation de la qualité de sa gestion, de sa politique de l'environnement et de sa capacité de réaction en cas de difficulté. Un système de ce type pourrait être géré par un organisme chargé des évaluations, qui serait public ou, de préférence, privé et à ce dûment habilité. Son intérêt serait d'éviter de créer les distorsions plus importantes qui résulteraient d'une démarche principalement axée sur des incitations fiscales. En outre, l'élaboration d'une tarification différenciée pourrait ouvrir la voie à un nouveau marché des techniques de gestion des risques dont pourraient se servir les investisseurs et les bailleurs de fonds ayant affaire à des sociétés qui ont un passif écologique. Les instruments de couverture du risque qui apparaîtraient contribueraient à atténuer les problèmes de liquidité des marchés à risque écologique, car les investisseurs seraient plus disposés à prendre des risques. Les entreprises — petits fabricants de produits chimiques,

par exemple — qui à l'heure actuelle décideraient simplement de déposer leur bilan, s'il se produisait un accident dont le coût dépassait la valeur de leur actif, pourraient internaliser le coût du risque écologique, ce qui les inciterait à trouver des techniques permettant de le réduire.

TROISIÈME PARTIE. MODES DE FINANCEMENT NOVATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

67. L'importance de modes de financement novateurs est soulignée au paragraphe 33.16 d'Action 21, où il est indiqué qu'il faudrait étudier des formules nouvelles permettant aux secteurs public et privé de dégager de nouvelles ressources. On examinera ici trois catégories de formules de financement originales : les mécanismes relatifs à la dette, ceux qui font appel au marché et les mécanismes de taxation à l'échelon international. Deux des nouveaux types de mécanismes cités au paragraphe 33.16 (incitations économiques et fiscales et réaffectation de ressources consacrées à des fins militaires) ont déjà été examinés plus haut dans la deuxième partie.

I. MÉCANISMES RELATIFS À LA DETTE

A. Conversion de dettes en investissements écologiques

68. Le principe des échanges dette/nature a été mis au point pour transformer la dette commerciale des pays en développement en financement pour l'environnement. Ces opérations sont en principe intéressantes parce qu'elles permettent d'atteindre deux objectifs : financer des activités utiles pour l'environnement en bénéficiant d'un effet multiplicateur important en matière de dons, tout en aidant à gérer la dette des pays en développement. Dans la pratique, les opérations sont complexes, et il est rare qu'un seul instrument suffise pour poursuivre au mieux ces deux objectifs.

69. Depuis que la première opération a été menée à bonne fin (au bénéfice de la Bolivie, en 1987), 16 autres, dans huit pays, ont permis d'amortir des dettes extérieures d'un montant total de presque 100 millions de dollars, pour des dons de 16 millions de dollars au départ. Tout en ne représentant qu'une part infime de la dette commerciale des pays concernés, cela a permis de financer des mesures importantes de protection de l'environnement, pour lesquelles, dans certains cas, les dépenses ont été considérablement augmentées.

70. Pour les organisations non gouvernementales, ces opérations exigeaient de nouvelles compétences financières. Il a également fallu que ces organisations établissent des relations sur place avec leurs homologues et avec les administrations. Pour le gouvernement bénéficiaire, la conversion de dette extérieure en engagements en monnaie locale a diverses incidences sur la gestion de l'économie et de la dette. Tout d'abord, la conversion de dettes en écocréances suppose une augmentation des dépenses internes du gouvernement débiteur. Afin d'éviter d'attiser l'inflation, la plupart des échanges n'ont pas porté sur des versements en espèces mais sur des obligations d'État amortissables sur un certain nombre d'années. Ensuite, nombre de pays lourdement endettés ont de graves problèmes budgétaires qui peuvent les empêcher de transformer leur dette extérieure en passif interne.

71. Une question qui ne cesse de se poser est celle du montant des obligations d'État en monnaie nationale que le gouvernement émet en échange de la dette extérieure. L'effet multiplicateur en matière de dons est le plus grand lorsque le montant des nouvelles obligations est proche de la valeur nominale de la dette qu'elles remplacent, mais l'engagement financier de l'État intéressé l'est aussi. Dans les trois quarts des cas, la valeur des nouvelles "obligations pour l'environnement" représente environ 90 % ou davantage du montant initial de la dette.

72. Les échanges dette/nature financés par des organisations non gouvernementales portent généralement sur de petits montants, à la fois par rapport à la totalité des besoins de financement pour l'environnement et au montant de la dette extérieure. Les organismes d'aide nationaux de plusieurs pays, notamment des Pays-Bas, de Suède et des États-Unis, ont consenti des dons pour couvrir une partie de l'encours de dettes. Les échanges dette/nature en question ont été très utiles pour certains pays, mais ils ont eu pour effet de réaffecter l'assistance plutôt que de dégager des ressources supplémentaires. Certaines dettes publiques remplissent maintenant les conditions voulues pour être converties. Une partie des dettes du Club de Paris dont c'est le cas peut maintenant être convertie en financement en monnaie locale d'activités écologiques définies d'un commun accord. L'organisme américain Enterprise for the Americas assure des paiements en monnaie locale sur la dette publique réduite, les fonds devant être utilisés pour financer des projets écologiques remplissant les conditions voulues en Amérique latine et aux Caraïbes.

B. Autres formes de conversion de créances pour le financement d'un développement durable

73. L'UNICEF a lancé, en 1989, le premier programme d'échange de créances contre finances pour le développement de l'enfant, qui assure un financement complémentaire des contributions reçues par l'UNICEF, la masse commune des ressources n'étant pas utilisée pour des opérations de conversion de dettes. En juin 1993, le Fonds avait mené à bonne fin 12 opérations dans cinq pays : Bolivie, Jamaïque, Madagascar, Philippines et Soudan; en décembre 1993, un autre échange a été opéré au Sénégal. L'encours de la dette extérieure de ces pays avait été réduit de plus de 100 millions de dollars, les programmes d'échange ayant permis de dégager environ 28 millions de dollars. Le financement local qui remplace la dette vient arrondir les ressources disponibles pour les programmes d'enseignement primaire, de participation des femmes au développement, de soins primaires de santé et d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et pour les programmes en faveur des enfants défavorisés.

74. La conversion de dette en investissements dans le domaine de la santé publique est aussi devenue une formule intéressante permettant de dégager des ressources pour les programmes de développement durable. Des programmes pour la prévention et le traitement de l'onchocercose ont été lancés. En 1993, la River Blindness Foundation a racheté 1 million de dollars de la dette commerciale du Nigéria avec une décote de 40 %. La Banque centrale du Nigéria remboursera cette dette à environ 50 % de sa valeur nominale, ce qui permettra de financer en monnaie locale la distribution massive d'Ivermicine, médicament qui sert à lutter contre l'onchocercose.

75. Face à la progression alarmante du nombre de personnes séropositives ou contaminées par le sida, la Debt for Development Coalition, basée à Washington, a lancé un programme d'échange de la dette contre le financement de l'action préventive et de la lutte contre le sida.

76. L'incidence macro-économique des dépenses consacrées au traitement du sida dépend de leur mode de financement. Lorsque les dépenses sont financées en réduisant par ailleurs la consommation publique et privée, elles sont sans effet sur la croissance future du PNB. En revanche, si le traitement des malades du sida est financé par l'épargne sans que la réduction de celle-ci soit compensée par une augmentation de l'épargne à l'étranger, il faut réduire les investissements, et la croissance future s'en ressentira.

77. Enfin, un programme de conversion de dette en investissements dans l'éducation a été mis en place en 1990 par l'université de Harvard, qui a racheté 5 millions de dollars de la dette de l'Équateur avec une décote de 84 %. Quinze pour cent ont été investis dans un fonds commun de placement équatorien, cette somme étant destinée à financer les frais de voyage et les indemnités de 50 élèves et professeurs de Harvard pendant 10 ans aux fins d'effectuer des recherches. Une autre partie de ces fonds a été investie dans un fonds commun de placement des États-Unis afin de financer les études à Harvard de 20 Équatoriens pendant 10 ans. La même université a réalisé une opération analogue avec le Mexique en 1991.

II. MÉCANISMES FAISANT APPEL AU MARCHÉ

A. Fonds d'investissement pour l'environnement

78. Correctement conçus et gérés, les fonds d'investissement pour l'environnement créés à l'échelon national peuvent jouer un rôle de catalyseur dans l'amélioration de la gestion de l'environnement, dans la préservation de la diversité biologique et dans l'exploitation durable et équitable des ressources naturelles. Bien que l'expérience acquise dans ce domaine soit limitée, on peut dire que les fonds qui ont le mieux réussi sont ceux qui ont revêtu la forme d'entités distinctes participant largement à la conduite des affaires.

79. Les fonds d'investissement peuvent prendre la forme de fondations, de fiducies, de fonds de dotation ou d'établissements octroyant une aide financière. Leur capital peut être constitué de diverses manières : conversion de dettes en investissements écologiques, accords de remise de dette, prélèvements sur le tourisme à l'intérieur du pays ou contributions versées directement par des organismes donateurs.

80. Les fonds pour l'environnement pourraient constituer un mécanisme servant à développer l'action de protection de l'environnement à l'échelon local. On y parvient en s'attaquant à l'entreprise de "protection de la Terre" par petites tranches adaptées à la situation locale, qui trouvent un écho dans la culture locale, qui peuvent donner des résultats immédiatement tangibles, auxquelles peuvent participer différents secteurs de la population et qui offrent diverses possibilités. Créés systématiquement, ces fonds pourraient constituer un mécanisme mondial permettant de donner à la base les moyens d'agir et de conjuguer les modes de gestion ascendante et descendante.

81. Lorsqu'ils sont judicieusement conçus, les fonds nationaux pour l'environnement présentent un certain nombre d'avantages pour le financement de la gestion de l'environnement : ils incitent les parties intéressées (organismes publics, secteurs des entreprises et des travailleurs indépendants et groupes d'intérêts concernés) à participer à tous les aspects des projets écologiques et deviennent des foyers démocratiques et responsables d'apprentissage de l'autonomie, qui permettent de dépasser le cadre restreint des intérêts sectoriels. En outre, ils favorisent la représentation d'intérêts divers dans les activités communes qui nécessitent la coopération et le partage de l'autorité et encouragent l'adoption de systèmes de valeurs qui comprennent les principes démocratiques, la coopération et l'obligation de justifier de l'utilisation des fonds.

82. Jusqu'à présent, la plus grande partie des travaux portant sur les fonds pour l'environnement a été réalisée par les organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement (particulièrement le World Wide Fund for Nature, la Nature Conservancy et Conservation International), par des programmes bilatéraux de coopération technique et par des programmes internationaux tels que le Fonds pour l'environnement mondial. Ces organismes chefs de file ont collaboré étroitement les uns avec les autres, ainsi qu'avec des banques de développement, divers donateurs bilatéraux, des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des institutions financières. Ils ont montré combien ce mécanisme pouvait démocratiser la gestion de l'environnement, la stabiliser et la rendre plus efficace.

83. Le bilan global de l'action menée au cours des cinq dernières années est remarquable. Jusqu'à présent, des fonds pour l'environnement ont été créés dans 20 pays ou groupes de pays. Au total, ils ont reçu des annonces de contributions s'élevant à près de 300 millions de dollars, dont 50 millions leur ont été effectivement versés. En Bolivie, à la Jamaïque et aux Philippines, les fonds se sont développés à tel point qu'ils ont pu accorder une aide financière à près de 90 projets locaux.

84. Pour remarquables que soient les résultats obtenus, il reste encore beaucoup à faire pour accélérer et améliorer ce processus. Il n'existe pas de centre d'échanges d'information permettant de s'assurer que les renseignements sont exacts et actuels. L'analyse des résultats en vue d'identifier les méthodes les plus efficaces reste embryonnaire et entachée de parti-pris institutionnel. Les organisateurs des fonds aussi bien que les donateurs ont parfois des soupçons sur les motivations des organisations non gouvernementales internationales qui servent d'intermédiaires. Les donateurs ont des doutes quant aux capacités, à la représentativité et au degré de responsabilité des nouveaux fonds.

85. Il reste beaucoup à faire pour favoriser et stimuler le développement des fonds nationaux pour l'environnement. Il faut que les professionnels échangent l'information afin de faire part de leurs idées et de leurs connaissances à cet égard. Il existe un besoin pressant de directives à suivre lors de la création et de la gestion des fonds pour l'environnement, compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à présent. Ces directives pourraient déboucher un jour sur la définition de normes de bonne conduite, et les fonds pourraient être agréés par

un agent intègre, indépendant et digne de confiance, ce qui serait un moyen d'inspirer confiance aux donateurs comme aux bénéficiaires de l'aide.

86. Les fonds ont de plus en plus besoin de diversifier leurs sources de financement, surtout les sources nationales. Des investissements supplémentaires et une assistance technique accrue sont indispensables pour faciliter la phase de démarrage, qui peut être longue et coûteuse. Une fois créé, un fonds a souvent besoin d'une assistance technique pendant des années afin d'améliorer sa gestion, d'assurer une plus large participation des intérêts locaux et de progresser pour ce qui est de la gestion des fonds qui lui sont confiés, de la justification de leur utilisation et des capacités d'octroi d'aide financière.

B. L'application en association et les permis négociables sur le plan international

87. Il est stipulé dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qu'elle peut donner lieu à une "application en association", ce qui veut dire qu'un pays disposerait d'une certaine latitude pour investir dans un autre pays, afin de ramener les émissions à un certain niveau prédéterminé. Il serait ainsi possible d'accroître l'efficience et la rentabilité, tout pays pouvant financer des mesures de réduction là où elles seraient éventuellement moins chères que chez lui. Toutefois, les modalités relatives à l'application en association restent à définir. Des dispositifs expérimentaux pourraient fournir des éléments d'expérience utiles en la matière.

88. On peut voir dans le mécanisme de l'application en association une première étape vers un système d'engagements plus équilibré, global et multilatéral (par exemple celui des permis négociables) pour traiter le problème des émissions de CO_2. Il faudrait veiller à ce que les projets à application en association soient établis à partir de modalités et de lignes directrices qui permettent de faire face à divers problèmes et notamment de faire en sorte que les pays faibles bénéficient d'une part équitable des avantages des programmes et que les programmes visent à réduire les émissions à la source, et à piéger des quantités accrues de carbone; il faudra aussi bien voir que les investissements destinés à ce type de projets sont évidemment additionnels et ne doivent pas diminuer d'autant l'APD; en outre le fait que ces investissements soient surtout axés sur les pays en développement ne doit pas faire oublier qu'il est indispensable de réduire les émissions de CO_2 dans les pays industriels. Toutefois, les programmes à application en association sont l'objet d'investissements essentiellement privés.

89. Le système des permis négociables visant à réduire les émissions de CO_2 est conforme au principe énoncé à l'article 3 (paragraphe 3), de la Convention-cadre sur les changements climatiques, selon lequel "les mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible" (A/AC.237/18(Partie II)/Add.1). La mise au point et l'application d'un système international de permis négociables en vue de réduire les émissions de CO_2 doit progresser par étapes. À cet égard, le recours au mécanisme de l'application en association, conformément aux modalités et orientations appropriées, est une

expérience pratique précieuse et permet de jeter les bases d'un arrangement multilatéral en matière de permis négociables.

90. Lorsqu'on met au point un système entièrement international de permis négociables pour réduire les émissions de CO_2, il sera peut-être utile d'examiner les avantages pratiques que pourrait présenter un arrangement limité en la matière entre les pays énumérés à l'annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tout en prenant des dispositions adéquates pour que les pays en développement et les pays à économie en transition y soient tous incorporés ultérieurement.

91. La conception d'un système de permis négociables à l'échelle internationale, ainsi que celle d'un mécanisme d'application en association, ont déjà fait l'objet de recherches importantes, notamment de la part du secrétariat de la CNUCED. Ce dernier est disposé à faire bénéficier tous les pays, notamment les pays en développement, de son expérience et ses recherches en cours dans ces deux domaines en organisant des séminaires, des ateliers et d'autres activités correspondantes.

92. Les investissements répondant aux conditions de ces opérations peuvent consister en des contributions en espèces ou en nature, prendre la forme de prises de participation, de prêts accordés ou garantis par des actionnaires ou de certains types d'investissements directs non participatifs. L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) peut couvrir un prêt affecté à un projet par une institution financière, lorsque ce prêt est lié à un investissement qui est, ou va être garanti par l'Agence. En général, l'AMGI garantit les investissements sur 15 ans, mais cette garantie peut être portée à 20 ans dans des cas exceptionnels. L'AMGI cherche activement à coopérer avec d'autres assureurs pour assurer ou réassurer des investissements répondant aux conditions requises.

C. Fonds de capital-risque et réduction des émissions de gaz à effet de serre

93. La Banque mondiale a récemment proposé de créer un fonds de capital-risque destiné à déclencher des investissements privés visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement. Les fonds correspondants devraient servir, à accélérer le transfert de techniques écologiquement rationnelles à destination du secteur de l'énergie; à accroître les apports de capitaux destinés au développement de ce secteur; et à compléter les efforts en faveur du développement du secteur privé et des accords de partenariat conclus entre le secteur public et le secteur privé dans l'optique du développement durable.

94. Ce fonds serait géré par la Société financière internationale (SFI) et il permettrait de mobiliser des capitaux publics et privés et d'exercer par là un effet de levier sur des investissements privés, essentiellement étrangers; ceux-ci porteraient sur des projets qui viseraient à réduire de façon rentable les émissions de gaz à effet de serre, et qui seraient compatibles avec les plans et programmes nationaux de développement durable dans le secteur énergétique, voire dans d'autres secteurs (industrie, agriculture, sylviculture par exemple). Les ressources du Fonds seraient canalisées vers des

investissements considérés comme "doublement porteurs", en ce sens qu'ils apporteraient aux partenaires investisseurs des rendements d'investissement satisfaisants et aux pays en développement le savoir-faire requis pour utiliser les techniques nouvelles. Les premières étapes de la constitution du fonds de capital-risque de la Banque ne sont pas encore bien définies et doivent être précisées. Il se pourrait bien que soient nécessaires dans un premier temps, quelques contributions importantes de sources publiques pour déclencher des initiatives privées substantielles.

III. MÉCANISMES DE TAXATION INTERNATIONALE

95. Les redevances d'émission à l'échelle internationale sont un autre instrument efficace de lutte contre la pollution et de réduction des émissions. Deux démarches sont concevables dans tout système de taxation. Dans le cas d'une redevance sur les combustibles fossiles, les gouvernements peuvent déterminer le niveau de réduction souhaité, puis fixer une redevance qui permettrait d'aboutir à la réduction voulue des émissions de gaz à effet de serre. Selon l'autre démarche, les gouvernements pourraient déterminer un montant de redevances raisonnable, que la communauté internationale accepterait de payer et l'utiliser pour procéder immédiatement à des réductions d'émissions. Quelle que soit l'approche retenue, les recettes potentielles seraient énormes. Certains ont fait valoir que l'importance même de ces recettes entraverait tout effort visant à parvenir à un accord sur l'instauration d'un système international de redevances d'émission en tant que mécanisme de financement. D'autres ont proposé, comme solution de substitution, l'adoption d'une politique "d'avantages fiscaux", selon laquelle une petite partie de l'ensemble des recettes de la fiscalité serait redistribuée selon certains critères d'allocation.

96. Il a été également proposé que l'on prélève à l'échelle internationale des taxes et des droits sur les transports aériens et sur le commerce international. On a fait valoir par exemple que les transports aériens sont grands consommateurs d'énergie fossile et grands émetteurs de gaz à effet de serre. Les vols en haute altitude contribuent en outre à la détérioration de la couche d'ozone. Selon la plupart des projections effectuées au début des années 90, le transport aérien de passagers doublerait d'ici la fin du siècle, et cette progression aura des effets directs et prévisibles sur la pollution atmosphérique. On a estimé qu'en prélevant un droit de 1 % sur tous les billets d'avion émis en 1989, on aurait obtenu environ un milliard de dollars, dont les trois quarts auraient été versés par les compagnies aériennes des sept grands pays industrialisés. Les recettes ainsi engendrées auraient pu être mises à la disposition d'un fonds international de développement durable.

QUATRIÈME PARTIE. VUE GÉNÉRALE DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT LIÉS AUX GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS CONSIDÉRÉS

97. Il est nécessaire de mettre au point des mécanismes de financement destinés aux groupes d'éléments sectoriels considérés, à savoir, la santé, les établissements humains, l'eau douce, les produits chimiques toxiques et les déchets dangereux.

98. La santé est l'un des principaux objectifs du développement durable et elle en est une condition. Les sources principales des fonds nécessaires à ce secteur doivent être la récupération des dépenses et la maîtrise des coûts (priorité aux traitements préventifs par rapport aux traitements curatifs) ainsi que d'autres sources intérieures, l'ADP jouant un rôle de catalyseur essentiel. Pour ce qui est toutefois de la récupération des dépenses, des difficultés viennent de ce que les populations sont en général plus disposées à payer des services curatifs que des services préventifs, et de ce que la capacité de payer est fort limitée chez les handicapés et les pauvres, qui représentent une proportion importante des personnes ayant besoin de services de santé. Les groupes de population à revenu élevé devraient peut-être prendre à leur charge une plus grande part du financement de la santé publique.

99. Le financement des soins de santé exige un apport régulier de ressources financières. Pour ce faire, il faudrait procéder à une réorientation des financements, la comptabilisation des coûts d'une maladie donnée (ouverture d'un crédit budgétaire pour son traitement) cédant la place à la commercialisation de la santé (priorité donnée à la prévention des maladies et prise en compte des retombées bénéfiques que l'on attend d'elle lors de l'allocation des ressources destinées aux programmes de santé). Certains investissements faits dans le cadre d'Action 21 non liés à des programmes de santé, investissements visant par exemple la progression des revenus, l'atténuation de la pauvreté et la réduction de la pollution, peuvent être un des moyens les plus rentables d'atteindre les résultats bénéfiques des programmes de santé.

100. En Afrique par exemple, bien que la population soit très disposée à payer pour obtenir de l'eau, elle n'a pas, dans sa grande majorité, accès à l'eau potable. La mise en place de nouveaux systèmes d'adduction et la remise en état de ceux qui existent, accompagnées de mesures appropriées de renforcement des institutions, contribueraient à diminuer le nombre de cas de maladies d'origine hydrique. Elles amélioreraient en outre la situation financière des services d'alimentation en eau et, indirectement, celle du secteur de la santé publique.

101. L'intégration des coûts externes fournit un principe dont peut s'inspirer le financement des investissements concernant les établissements humains, l'approvisionnement en eau douce et la lutte contre les produits chimiques toxiques et les déchets dangereux. Ainsi, des redevances prélevées dans le secteur des transports (par exemple, les péages) peuvent être utilisées aussi bien pour encourager l'utilisation de moyens de transport moins polluants et causes de moins d'encombrements, que pour dégager les fonds nécessaires à des investissements dans des systèmes de transport plus compatibles avec les objectifs du développement durable.

102. Pareillement, les redevances de pollution, qui ont été prélevées avec succès dans plusieurs pays en développement, peuvent être utilisées pour décourager toute pollution supplémentaire des ressources en eau douce et dégager des fonds permettant de régler des problèmes de pollution actuels. On a utilisé avec succès des fonds de roulement dans le Plan national sanitaire au Brésil. En recouvrant une part plus importante des coûts de l'alimentation en eau, on pourrait promouvoir la protection des eaux et recueillir des fonds pour agrandir et améliorer les aménagements existants. Il faut toutefois prendre des mesures

pour éviter que des modifications apportées aux barèmes des redevances sur l'eau ne se traduisent par des charges supplémentaires pour les populations pauvres ou ne leur rendent l'eau potable trop onéreuse.

103. Dans le cas des produits chimiques toxiques et des déchets dangereux, il faut prendre des dispositions pour garantir une application plus respectueuse des conventions internationales. En outre, les prix des produits chimiques et des composés toxiques sources de déchets dangereux ne tiennent généralement pas compte de la totalité des coûts pour l'environnement résultant de leur utilisation et leur élimination. En vertu du principe du "pollueur payeur", les producteurs sont responsables de l'élimination sans danger de leurs déchets. La législation qui impose aux utilisateurs de ces produits de verser un dépôt, qu'ils ne peuvent récupérer que lorsqu'ils rendent compte de l'élimination sans danger des produits chimiques et des déchets, est un mécanisme à envisager pour rendre l'utilisateur financièrement responsable de l'utilisation et de l'élimination sans danger desdits produits. La communauté internationale devrait envisager des moyens d'aider les pays en développement à se procurer des techniques efficaces qui leur permettraient d'aborder les problèmes posés par les produits chimiques toxiques et les déchets dangereux.

104. On trouvera dans les documents de référence indiqués au paragraphe 5 ci-dessus, un examen détaillé de ces problèmes et d'autres questions que pose le financement des programmes concernant la santé, les établissements humains, l'approvisionnement en eau douce et l'élimination des produits chimiques toxiques et des déchets dangereux.

Note

[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 et rectificatif), résolution 1, annexe II.
