



Conseil économique et social

Distr. générale
14 mars 2008
Français
Original : anglais

Réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

New York, 14 avril 2008

Cohérence, coordination et collaboration dans la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, y compris les nouveaux défis et problèmes

Note du Secrétaire général**

Résumé

La présente note contient des informations d'ordre général et propose un certain nombre de sujets de réflexion de nature à alimenter les débats de la réunion spéciale de haut niveau de 2008. Dans le cadre du thème général « Cohérence, coordination et coopération dans la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, y compris les nouveaux défis et problèmes », les cinq sous-thèmes suivants ont été retenus pour cette réunion :

- a) Nouvelles initiatives relatives au financement du développement;
- b) Appui aux efforts de développement et renforcement du rôle des pays à revenu intermédiaire, notamment dans le domaine du commerce;
- c) Appui aux efforts de développement des pays les moins avancés, y compris par le renforcement de leurs capacités dans le domaine du commerce;
- d) Comment établir et maintenir de solides marchés financiers : défis en matière de coopération internationale;
- e) Financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des effets de ces changements.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

** La présente note a été établie en consultation avec des membres du personnel des principales institutions œuvrant en faveur du financement du développement. Le Secrétariat de l'ONU en assume cependant l'entière responsabilité.



I. Nouvelles initiatives en faveur du financement du développement

1. Le Consensus de Monterrey¹, adopté le 22 mars 2002, a reconnu qu'il était important de « rechercher des sources novatrices de financement, à condition que ces sources n'imposent pas aux pays en développement un fardeau inutile » (par. 44). Dans le même paragraphe, les États Membres sont convenus d'étudier « les résultats de l'analyse exploratoire demandée au Secrétaire général sur les sources novatrices de financement ». Ces nouvelles initiatives de financement du développement se sont depuis multipliées et diversifiées. Animés d'un nouvel esprit de partenariat entre pays développés et pays en développement, divers groupements ont envisagé, ensemble, de nouveaux moyens d'accroître le financement accordé au développement. La recherche et la mise en œuvre de nouveaux moyens de financement, dont l'importance a été soulignée à Monterrey, pourraient à l'avenir se caractériser avant tout par ce mode de collaboration.

2. La Conférence « Action contre la faim et la pauvreté », qui a été organisée en 2004 à l'initiative de la France et du Brésil et avec l'appui du Chili, de l'Espagne et de l'Allemagne, et à laquelle il a été fait référence dans les rapports précédents, a ouvert la voie à cet égard. En mars 2006, le Groupe de promotion des taxes de solidarité pour le développement a été créé à Paris dans le but de mobiliser la communauté internationale, l'objectif étant d'instaurer dans un premier temps une taxe sur les billets d'avion et de continuer ensuite à chercher et promouvoir d'autres possibilités de taxes, ainsi que d'autres sources novatrices de financement.

3. Sous les auspices du Groupe de promotion, des consultations techniques ont eu lieu sur plusieurs nouvelles sources éventuelles de financement, dont des « taxes de solidarité » portant par exemple sur les billets d'avions internationaux, ainsi que des taxes sur les opérations de change, le commerce des armes et les émissions de gaz carbonique. Le renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale et les transferts de fonds illicites a également été examiné. Le Groupe de promotion dispose d'un secrétariat permanent à Paris. Sa présidence, assurée par roulement tous les six mois, a été confiée à la Norvège du 1^{er} septembre 2006 au 28 février 2007, à la République de Corée du 1^{er} mars au 31 août 2007 et est actuellement exercée par le Sénégal, auquel succèdera la Guinée. D'importantes réunions ont eu lieu à Brasília, Oslo et Séoul au cours des 24 derniers mois et la prochaine session plénière se tiendra à Dakar les 22 et 23 avril 2008.

4. Trois initiatives sont déjà opérationnelles. La Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) a été établie en octobre 2006 – il s'agit d'une version expérimentale d'un projet à l'origine plus ambitieux du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Le budget de l'IFFIm devrait atteindre 500 millions de dollars par an jusqu'en 2015, grâce à l'émission d'obligations à taux flottant d'une valeur totale de 4 milliards de dollars. En décembre 2007, neuf pays avaient déjà imposé des taxes sur les billets d'avion et une vingtaine de pays s'étaient engagés à le faire. Les fonds ainsi obtenus sont actuellement gérés par la Facilité internationale d'achat de médicaments (FIAM) et servent à financer des dépenses de santé dans les pays en développement. Les mécanismes de garantie de

¹ Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

marché pour les vaccins, adoptés en 2005 par les ministres des finances du G-7 sous la direction de l'Italie, favoriseront la mise au point et la production de vaccins contre des maladies courantes dans les pays en développement mais dont la demande ne suffit pas à attirer les investissements du secteur privé. Ce projet pilote a été lancé en février 2007.

5. Sous l'impulsion du Chili, de la Norvège et d'autres pays, ainsi que d'organisations non gouvernementales, le Groupe de promotion s'emploie à combattre la fuite de capitaux et l'évasion fiscale afin d'affecter au financement du développement les fonds ainsi recouverts. Après une réunion inaugurale en décembre 2007, la Norvège organise en avril 2008 une réunion des groupes de travail.

6. La possibilité de percevoir une « taxe de développement » de l'ordre de 0,005 % sur les opérations de change suscite un regain d'intérêt à l'échelle internationale. Cette taxe d'un montant minimal ne devrait avoir aucun effet sensible sur les opérations financières mais pourrait permettre de percevoir des milliards de dollars à affecter au développement. Les pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques prélèvent déjà au moyen de différentes taxes d'importantes sommes sur les opérations financières, apparemment sans que les marchés financiers en pâtissent. Le système financier international dispose de mécanismes de dépôt et de compensation qui permettraient de gérer à peu de frais la perception de cette taxe de développement pour n'importe quel pays donné. Mais par définition les taxes sur les opérations de change font intervenir plus d'un pays, puisqu'elles portent sur les échanges de monnaies entre pays. Il est donc préférable d'instituer ces taxes en faisant appel à la coopération internationale.

7. Il a également été proposé d'établir d'autres taxes faisant l'objet d'une coordination à l'échelle internationale, qui porteraient par exemple sur les émissions de carbone ou les achats d'armes. Ces taxes constitueraient une source importante de financement pour le développement tout en compensant les externalités négatives de ces activités. Un système de taxes sur les émissions de carbone contribuerait ainsi à la protection de l'environnement dans le monde et intensifierait la dynamique créée par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques² et la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques tenue à Bali (Indonésie) en décembre 2007 (voir sect. V ci-après).

8. Cette démarche novatrice qui fait appel à la fois aux pouvoirs publics et au secteur privé est l'une des caractéristiques du compte du Millennium Challenge créé en 2002 par les États-Unis d'Amérique. Ce programme relève d'une nouvelle approche qui consiste à délibérément aider les pays pratiquant la « bonne gouvernance » en leur accordant d'importants financements à long terme dans le cadre d'accords. Seize accords ont ainsi été signés à ce jour. En Afrique seulement, en février 2008, 3,8 milliards de dollars avaient été promis et 150 millions de dollars effectivement versés.

9. Les sommes réunies et déboursées dans le cadre des nouvelles initiatives de financement du développement sont pour l'instant nettement inférieures aux flux d'aide publique au développement (APD) et aux autres sources conventionnelles de financement. Il faut continuer à déterminer quels sont les meilleurs projets, établir des consensus à ce sujet et remédier aux problèmes auxquels se heurte leur mise en

² Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1771, n° 30822.

œuvre. On pourra s'employer, dans le cadre de l'examen du financement du développement qui aura lieu à Doha à la fin de l'année 2008, à étudier plus avant de nouvelles initiatives permettant de financer le développement et de renforcer l'élan acquis à cette fin.

10. En février 2008, le Secrétaire général a annoncé la nomination de M. Philippe Douste-Blazy, ancien Ministre français des affaires étrangères et responsable de la FIAM, au poste de Conseiller spécial pour un financement novateur du développement.

Questions à examiner au titre du premier sous-thème :

1. Quelles mesures faut-il prendre pour accroître plus rapidement le montant des fonds mobilisés dans le cadre des nouvelles initiatives? Comment l'Organisation des Nations Unies peut-elle contribuer au renforcement de la coopération internationale à cette fin?

2. Quelles nouvelles initiatives de financement du développement sont les plus à même d'accroître la mobilisation de fonds de la façon la moins contraignante et d'être mises en œuvre par de simples mesures administratives?

3. Comment faire en sorte que les fonds mobilisés par ces nouvelles méthodes constituent un accroissement net de l'aide et que tous les fonds soient utilisés conformément aux stratégies de développement national?

4. Quelles relations faut-il établir entre l'action à poursuivre dans ce domaine et les initiatives de nature « systémique », consistant par exemple à renforcer la coopération internationale sur le plan fiscal?

II. Appui aux efforts de développement et renforcement du rôle des pays à revenu intermédiaire, notamment dans le domaine du commerce

11. Constatant de plus en plus que les problèmes et perspectives de développement des pays à revenu intermédiaire sont différents de ceux des pays les plus pauvres du monde (les pays les moins avancés), la communauté internationale a été amenée à s'interroger sur les moyens d'affiner ses objectifs, stratégies et instruments afin d'appuyer l'action que mènent ces pays en faveur du développement et de parvenir à la réalisation universelle des objectifs de développement convenus à l'échelon international. Selon la classification de la Banque mondiale, il existe 93 pays à revenu intermédiaire, dont le revenu annuel par habitant est compris entre 906 et 11 115 dollars (en dollars de 2006).

12. Les pays à revenu intermédiaire représentent 60 % des pays en développement, comptent près de la moitié de la population mondiale et environ 41 % des pauvres de la planète et ont, comme les autres pays en développement, de redoutables obstacles à surmonter avant d'atteindre les objectifs de développement convenus à l'échelon international et notamment ceux du Millénaire. Malgré ces différences importantes, les pays à revenu intermédiaire ont en commun avec les autres pays en développement plusieurs défis essentiels à relever. Ils doivent notamment réduire le taux de pauvreté et les inégalités, préserver la cohésion sociale, établir des institutions performantes et crédibles qui assurent la cohérence de l'action menée en

faveur du développement, atténuer les éventuelles conséquences négatives de leur intégration au sein des marchés financiers internationaux et améliorer leur compétitivité grâce à la transformation de leur production et au progrès technologique.

13. Selon la classification des « pays à faible revenu » de la Banque mondiale (dont la catégorie des pays les moins avancés en usage à l'ONU est un sous-ensemble), entre 1978 et 2003, seul un pays à faible revenu a été admis à passer dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, tandis que 25 pays ont connu une évolution inverse. Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de veiller à ce que les pays à revenu intermédiaire consolident leurs acquis en matière de développement au lieu de régresser sur le plan social et de voir leurs perspectives de développement s'assombrir. Les banques de développement multilatérales doivent à cette fin continuer de renforcer leurs politiques et procédures afin de pouvoir apporter avec souplesse et économie l'appui que leur demandent les pays à revenu intermédiaire.

14. Deux grandes conférences internationales ont été consacrées ces dernières années aux pays à revenu intermédiaire : la Conférence intergouvernementale sur les pays à revenu intermédiaire a été organisée à Madrid les 1^{er} et 2 mars 2007 sous les auspices du Gouvernement espagnol. (On trouvera un résumé des délibérations de cette conférence dans l'annexe au document A/62/71-E/2007/46.) La deuxième Conférence internationale sur la coopération pour le développement des pays à revenu intermédiaire, parrainée par le Gouvernement d'El Salvador, s'est tenue dans ce pays les 3 et 4 octobre 2007. (Le texte du Consensus d'El Salvador et le résumé des débats de la Conférence ont été publiés dans l'annexe du document A/62/483-E/2007/90.)

15. Comme cela a été rappelé lors des conférences de Madrid et d'El Salvador, les pays à revenu intermédiaire ont les marchés les plus prospères de leur sous-région et leur relative stabilité et santé économiques profitent donc aux pays voisins moins avancés. Par leurs programmes commerciaux, financiers et sociaux et leur participation aux accords multilatéraux, les pays à revenu intermédiaire sont d'importantes sources de « biens publics » sur le plan international et régional. Leur économie étant fortement tributaire de la conjoncture internationale, ils devraient être incités à participer plus activement à la mise en place de mécanismes plus efficaces de coopération internationale. Les enseignements tirés de leur expérience en matière de développement pourraient être diffusés à plus grande échelle. Les pays à revenu intermédiaire jouent un rôle essentiel dans la coopération Sud-Sud et devraient adopter des politiques permettant de renforcer leur contribution aux échanges commerciaux et investissements entre pays du Sud, ainsi que le transfert de connaissances. Ceux d'entre eux qui ont les revenus les plus élevés peuvent et doivent être encouragés à participer davantage aux programmes d'aide internationale.

16. Le développement des pays à revenu intermédiaire se heurte souvent aux lacunes de leurs institutions nationales. Bon nombre d'entre eux ne disposent pas de budgets suffisants pour mieux mettre en œuvre les politiques de progrès social et de redistribution des revenus qui permettraient de venir à bout des inégalités et de réduire la pauvreté. Certains d'entre eux subissent les répercussions de graves conflits sociaux et politiques. La participation plus active de la société civile et des mouvements sociaux à la vie politique contribue souvent pour beaucoup au

renforcement des institutions. La communauté internationale peut soutenir les efforts faits par les pays pour développer leurs institutions en prônant l'adoption et l'application de règles internationales sur lesquelles puissent s'appuyer ces efforts.

17. La capacité de l'État à accroître ses recettes et à élargir l'assiette fiscale est une condition essentielle au développement d'un pays à revenu intermédiaire. Étant donné l'intégration croissante des économies des pays à revenu intermédiaire, la mobilité de plus en plus grande des capitaux et la concurrence fiscale, il est nécessaire de renforcer la coordination internationale, de préférence au sein du système des Nations Unies, en ce qui concerne par exemple la double imposition, la fuite des capitaux, l'évasion fiscale et les malversations. On s'intéresse beaucoup, dans les pays à revenu intermédiaire, à la lutte contre les flux de capitaux illicites, qui constitue un moyen d'élargir et de consolider l'assiette fiscale.

18. En dépit des mesures de précaution qu'ont prises les pays à revenu intermédiaire, notamment en se constituant d'importantes réserves extérieures, beaucoup restent à la merci de l'instabilité des flux internationaux de capitaux. Bien qu'ils soient nombreux à avoir consolidé les fondements de leur économie, ils ne disposent pas toujours de la latitude suffisante pour adopter des politiques anticycliques, qui exigent souvent de pouvoir s'adapter à une conjoncture instable. Le renforcement des systèmes de réglementation prudentielle et de contrôle financier est un aspect indispensable de la gestion des flux de capitaux et une condition préalable au développement financier. Développer les marchés financiers locaux constitue pour les pays à revenu intermédiaire l'un des meilleurs moyens d'acquérir une plus grande autonomie en matière de politiques économiques et de disposer d'une plus grande marge de manœuvre à l'heure où ils accèdent aux marchés de capitaux internationaux. Il convient donc d'intensifier les mesures prises à cette fin.

19. Il semble, au vu des crises récentes, que le système financier international ne dispose pas des instruments et des moyens nécessaires pour faire face à de brusques fluctuations des flux financiers du secteur privé. Il est dans l'intérêt des pays à revenu intermédiaire de renforcer les institutions internationales et régionales afin que ces dernières puissent, en cas d'urgence, fournir des liquidités et, en dernier ressort si besoin est, accorder des prêts. Parce qu'ils empruntent beaucoup auprès des marchés privés, les pays à revenu intermédiaire ont également intérêt à ce que les mécanismes internationaux de réglementation de la dette due au secteur privé fonctionnent mieux.

20. Depuis 15 ans, les pays à revenu intermédiaire ont fait des efforts considérables pour ouvrir leur économie sur l'extérieur. Certains d'entre eux ont commencé à diversifier leurs exportations de produits manufacturés et de services et ont même obtenu des parts de marché dans le secteur de la haute technologie. Bon nombre de pays à revenu intermédiaire se trouvent dans une situation inconfortable où ils ne sont plus compétitifs par rapport aux pays à faible revenu pour ce qui est du coût de leur main-d'œuvre mais ne le sont pas encore pour ce qui est de la qualité dans le secteur de la haute technologie et de l'économie du savoir. De nombreux pays à revenu intermédiaire pourraient améliorer leur compétitivité en se démarquant par les produits qu'ils offrent et en les commercialisant plus activement sur les marchés internationaux et en se spécialisant dans des secteurs plus porteurs où la technologie joue un plus grand rôle et la valeur ajoutée est plus élevée. Des

investissements soutenus seront à cette fin nécessaires en matière d'infrastructure, de ressources humaines et de capacités technologiques.

21. Les pays à revenu intermédiaire ne sont pas seulement assujettis aux règles du commerce multilatéral. Ils participent de plus en plus à leur élaboration. Les réglementations commerciales universelles protègent les pays les plus pauvres des barrières protectionnistes arbitraires que pourraient imposer les pays riches. Il importe cependant d'appliquer les règles en vigueur avec une certaine souplesse afin que les pays à revenu intermédiaire puissent s'adapter progressivement à un contexte mondial plus compétitif. Il convient également, en vue d'améliorer leurs conditions d'accès aux marchés, de renforcer les efforts visant à combattre et éliminer les obstacles non tarifaires. Les dispositions relatives à un traitement spécial ou différentiel sont donc déterminantes pour l'issue du cycle de négociations en cours. Il faudrait ainsi accorder aux pays à revenu intermédiaire des délais de mise en œuvre plus longs et les faire bénéficier d'autres dispositions temporaires, sans les dispenser pour autant des obligations qui leur incombent en vertu de ces accords.

22. Lors des négociations sur l'accès aux marchés non agricoles, les pays à revenu intermédiaire doivent faire en sorte que soient créées les incitations et les conditions économiques nécessaires pour renforcer et diversifier leurs activités dans les secteurs où ils possèdent un avantage comparatif. Ils devraient également participer à la libéralisation croissante des échanges commerciaux entre pays du Sud. L'accès aux marchés des produits agricoles étant également très important pour ces pays, il est essentiel d'atténuer, lors du Cycle de négociations de Doha pour le développement, les fortes mesures de protection tarifaire et les distorsions importantes que créent les subventions au niveau des marchés. Le commerce des services offre également d'importants débouchés pour les pays à revenu intermédiaire. Il importe de libéraliser les secteurs qui présentent un intérêt pour ces pays, selon des modalités qui leur conviennent.

Questions à examiner au titre du deuxième sous-thème :

- 5. Quelles grandes conclusions peut-on tirer, aux fins de l'élaboration de politiques, des conférences de Madrid et d'El Salvador? Comment tenir compte de la situation particulière des pays à revenu intermédiaire dans l'action que mène l'ONU en faveur du développement, y compris en matière de financement du développement?**
- 6. Quelles mesures peuvent prendre les pays à revenu intermédiaire pour veiller à ce que leurs intérêts et autres préoccupations légitimes soient dûment pris en compte lors des consultations économiques internationales, organisées notamment au sein du système des Nations Unies?**
- 7. Quels obstacles empêchent les pays à revenu intermédiaire de se mobiliser plus avant pour participer davantage et faire entendre davantage leur voix lors de l'élaboration des réglementations internationales?**

8. **Comment la communauté internationale peut-elle aider les pays à revenu intermédiaire à améliorer le recouvrement des impôts et recettes et à réduire la fuite de capitaux?**

III. Appui aux efforts de développement des pays les moins avancés, y compris par le renforcement de leurs capacités dans le domaine du commerce

23. Dans le Consensus de Monterrey, la communauté internationale a réaffirmé l'importance qu'elle attachait au Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010³ (Programme d'action de Bruxelles), adopté à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue à Bruxelles en 2001. Dans la déclaration d'ouverture du Cycle de négociations de Doha de l'Organisation mondiale du commerce, les parties se sont engagées à « démarginaliser les pays les moins avancés sur le plan du commerce international et [appliquer] le programme de travail adopté au sujet de l'examen des questions relatives au commerce des petits pays » (par. 31 du Consensus de Monterrey). Par ces engagements, la communauté internationale exprime sa ferme volonté de reconnaître les efforts de développement des 50 pays les moins avancés du monde et de leur apporter une assistance spéciale en la matière.

24. Depuis l'adoption du Consensus, l'économie mondiale a connu une période de forte expansion et les pays les moins avancés ont vu leur croissance augmenter, et leurs exportations et les flux d'investissements étrangers directs progresser nettement. Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur l'application du Programme d'action en date du 9 mai 2007 (A/62/79-E/2007/63 et Corr.1), 30 pays moins avancés, contre 24 pour la période 2000-2004, avaient atteint l'objectif de croissance fixé à Bruxelles ou étaient sur le point de le faire (par. 6). Les pays africains les moins avancés avaient atteint les objectifs fixés ou s'en étaient approchés pendant cette période de forte croissance mondiale, au cours de laquelle le prix des produits de base était élevé. La part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales est passée de 0,68 % en 2004 à 0,90 % en 2006, mais « cette augmentation est imputable uniquement aux exportations de pétrole » (par. 50).

25. Comme indiqué dans le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés – Développer les capacités productives*⁴, ces progrès n'ont pas suffi à véritablement réduire la pauvreté. Pendant la décennie sur laquelle porte le Programme d'action de Bruxelles, la population active non agricole devrait pour la première fois s'accroître plus rapidement que la population active agricole. Le développement agricole demeurera certes un élément fondamental de la lutte des pays les moins avancés contre la pauvreté, mais il est nécessaire, en cette période de transition importante, de s'efforcer non plus tant d'améliorer l'agriculture et les exportations mais plutôt de développer les capacités productives intérieures propices à une croissance durable et à la réduction de la pauvreté. Il importe également de moderniser le secteur des services de ces pays.

26. Par « capacités productives », on entend la capacité d'un pays de produire des biens et services qui lui permettent de croître et de diversifier sa production. Il faut,

³ A/CONF.191/13, chap. I.

⁴ Publications des Nations Unies, numéro de vente : F.06.II.D.9.

pour renforcer cette capacité, développer les ressources productives et compétences en matière d'entrepreneuriat et intégrer les différents secteurs de production. Comme le secteur privé n'est généralement pas assez développé dans les pays les moins avancés, l'État doit intervenir afin de faciliter l'accumulation de capitaux (notamment le développement de l'infrastructure), d'identifier et d'adapter les technologies nécessaires et de procéder aux changements structurels indispensables. De fait, le renforcement des capacités de l'État fait partie intégrante de l'action à mener en faveur du développement.

27. La communauté internationale doit redoubler d'efforts en vue de s'acquitter des engagements qu'elle a pris envers les pays les moins avancés. Il semble peu probable que les donateurs atteignent l'objectif qui consiste à consacrer d'ici à 2010 0,20 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés. D'après le rapport du Secrétaire général mentionné plus haut (par. 63), « en 2005, seuls six des 22 donateurs avaient atteint ce seuil, [ce qui constitue un] recul par rapport à 2004 (7 pays), et un donateur s'apprêtait à atteindre cet objectif en 2010, contre 3 en 2004 ». La part des pays les moins avancés dans l'ensemble de l'aide accordée par les donateurs au renforcement des capacités commerciales n'est plus que de 59 %, bien que ce type d'appui ait augmenté de 12 % pour l'ensemble des pays en développement.

28. Des statistiques récentes confirment que le commerce peut être un moteur de croissance pour les pays les moins avancés, notamment lorsque l'expansion commerciale s'accompagne d'une amélioration des capacités productives intérieures. Il faut, pour optimiser les effets bénéfiques des échanges commerciaux, que les politiques commerciales des pays les moins avancés soient adaptées aux conditions de départ qui leur sont propres et soient axées sur la diversification et l'amélioration durable des capacités économiques. Dans le domaine du textile et de l'habillement, secteur manufacturier où ces pays pourraient être compétitifs, leurs exportations ont diminué de 5 % par an entre 2004 et 2006. La compétitivité dans ce secteur, essentielle pour l'emploi, le développement du secteur privé et la modernisation, passe justement par l'amélioration des capacités intérieures dont il a été précédemment question.

29. Sur le plan extérieur, pour que le commerce ait des effets bénéfiques sur le développement, il est nécessaire mais non suffisant d'améliorer l'accès des pays les moins avancés aux marchés. Les capacités d'offre de la plupart des pays les moins avancés sont insuffisantes, ainsi que l'indique leur taux moyen d'utilisation du Système généralisé de préférences, qui n'est que de 70 %. Les activités menées récemment à l'échelle internationale dans le cadre de « l'aide au commerce » marquent une rupture par rapport au principe précédent du « commerce plutôt que de l'aide » et partent du principe selon laquelle la coopération internationale peut contribuer aux efforts de développement commercial des pays les moins avancés. Les exportations de ces pays étant plus tributaires des préférences commerciales que celles des autres pays en développement, il est d'autant plus urgent d'améliorer leurs capacités d'offre que, dans le cadre du Cycle de négociations commerciales de Doha, il a été proposé d'éliminer progressivement ces préférences.

30. Les pays les moins avancés ont bénéficié de l'aide au commerce accordée au titre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés. L'objectif de ce cadre est d'aider les pays concernés à intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales de développement et leurs

documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. En novembre 2007, 29 pays avaient achevé leurs études diagnostiques sur l'intégration du commerce, 11 avaient procédé à des évaluations techniques (stade préalable à l'étude diagnostique) et cinq avaient satisfait aux conditions requises pour mener l'évaluation technique. L'aide au commerce se concrétise une fois que les donateurs ont examiné la liste des projets de renforcement des capacités commerciales recensés dans le cadre des études diagnostiques. L'examen de ces listes n'a à ce jour donné lieu qu'à des affectations de fonds assez restreintes et les donateurs doivent répondre présents dans chaque pays et s'acquitter des engagements qu'ils ont pris à Monterrey. Il est ressorti de cet exercice que les meilleurs résultats ont été obtenus dans les pays qui se sont appropriés le processus et où le commerce avait ses défenseurs, capables de promouvoir ces priorités.

31. Le Cadre intégré, doté d'un nouveau secrétariat, a été renforcé au début de l'année 2008 : son budget atteint désormais 400 millions de dollars – soit environ 8 millions de dollars par pays sur une période de cinq ans. Le Cadre intégré renforcé est doté de moyens financiers accrus et plus prévisibles, pour faciliter la mise en œuvre des matrices d'action, mais aussi de capacités nationales renforcées pour gérer, mettre en œuvre et suivre les activités relevant du Cadre, et de mécanismes de gouvernance améliorés. De toute évidence, de telles sommes ne constituent pas une « aide au commerce » véritable mais servent plutôt à planifier l'aide au commerce, même s'il existe d'autres modalités de financement de ce type, dont notamment un appui important de la Banque mondiale. L'élaboration d'études diagnostiques sur l'intégration du commerce est cependant une étape essentielle qui doit, si elle est menée à bien, créer la confiance chez les partenaires nationaux et les donateurs en vue de l'exécution de projets de renforcement des capacités commerciales qui permettent également de réduire la pauvreté.

Questions à examiner au titre du troisième sous-thème :

- 9. Comment les pays les moins avancés peuvent-ils redéfinir leur stratégie de développement afin que la croissance se traduise par une plus grande réduction de la pauvreté?**
- 10. Quels types de capacités faut-il renforcer pour que les gouvernements des pays les moins avancés puissent contribuer efficacement au développement de leurs secteurs industriel et agricole?**
- 11. Quel type de projets d'aide pourrait le plus aider les pays les moins avancés à tirer parti de leur accès préférentiel aux marchés des pays développés?**
- 12. Comment les gouvernements des pays les moins avancés et les donateurs peuvent-ils accroître, ensemble, la probabilité que les projets recensés dans le cadre des études diagnostiques sur l'intégration du commerce soient financés?**

IV. Comment établir et maintenir de solides marchés financiers : défis en matière de coopération internationale

32. Le Consensus de Monterrey a souligné qu'il était important « d'encourager le développement ordonné des marchés financiers au moyen de systèmes bancaires rationnels et d'autres dispositifs institutionnels qui permettent de répondre aux besoins de financement du développement » (par. 17). Depuis 2002, les marchés financiers des pays développés et des pays en développement ont connu une énorme croissance qui s'est caractérisée par une forte expansion économique et d'importantes liquidités. Dans les pays en développement, des progrès ont été réalisés au cours de cette période en ce qui concerne la gestion macroéconomique, l'équilibre budgétaire et les indicateurs de la dette, autant d'améliorations qui ouvrent la voie à la mise en place d'institutions financières nationales. Dans les pays industrialisés, cette période s'est caractérisée par un développement rapide du crédit et de nombreuses innovations financières.

33. L'expérience acquise par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en matière de développement de marchés financiers a montré l'importance d'une plus grande diversification, de structures financières plus équilibrées (s'agissant par exemple du rapport entre l'endettement et les fonds propres), d'une plus grande participation des banques étrangères aux systèmes financiers des marchés émergents de façon à favoriser la modernisation, ainsi que d'une meilleure exécution des contrats et d'une meilleure application des réglementations. Lorsqu'on cherche à comprendre comment peuvent se développer ces marchés, en particulier dans les économies émergentes, il apparaît que le secteur financier s'efforcera constamment d'obtenir des dérogations aux règlements qui restreignent ses profits. La réglementation doit donc être considérée comme un processus évolutif. La prévention des échecs financiers a un coût et il n'y a pas lieu d'adopter des règlements très contraignants. Mais un ensemble plus complet de dispositions réglementaires peut permettre de mieux protéger les systèmes financiers contre d'éventuelles crises tout en veillant à ce que ces systèmes favorisent la croissance. Dans les pays en phase de décollage économique, on applique ces principes, qui renforcent la stabilité du système financier et accroissent la diversité des instruments financiers employés. Grâce également à l'amélioration de leur équilibre macroéconomique et au renforcement de leurs marchés financiers, ces pays sont mieux à même de faire face à la crise actuelle.

34. Si l'essor des marchés financiers s'est par le passé caractérisé par l'adoption d'instruments financiers novateurs et la prise de risques croissants, ces périodes ont très souvent entraîné une montée en flèche des investissements et une inflation du prix des biens, qui ne prenait fin que lorsque ces prix n'avaient plus aucun rapport avec leur véritable valeur économique. Les enseignements tirés de ces krachs ont conduit à l'amélioration des dispositifs de contrôle, de réglementation et de transparence financière, ainsi qu'à des mesures de protection des investisseurs, qui ont fini par être intégrées au fonctionnement du marché. Il est donc essentiel, à notre époque de mondialisation des marchés et d'interdépendance économique, de tirer les conclusions qui s'imposent des turbulences financières actuelles.

35. À l'heure actuelle, la forte croissance mondiale, les taux d'intérêt relativement bas (assortis d'une demande plus importante de produits présentant un rendement et un risque plus élevés) et les innovations financières rapides ont considérablement assoupli les conditions d'octroi de crédits. La complexité et l'opacité de la

« titralisation », processus par lequel les futures rentrées de liquidités (les remboursements de prêts hypothécaires, par exemple) sont converties en obligations ensuite vendues à d'autres investisseurs, n'ont fait que croître. Alors que les valeurs hypothécaires étaient auparavant généralement considérées comme des investissements sûrs, en regroupant au sein d'un même instrument des emprunteurs présentant différents degrés de risque, les institutions financières sont parvenues à répondre à la demande d'actifs au rendement plus élevé. Afin de maintenir la solvabilité apparente de ces instruments, elles ont souvent établi des sociétés hors bilan (les « véhicules d'investissement spéciaux »), qui garantiraient le service des composants les plus risqués de ces instruments (c'est-à-dire qui fourniraient les liquidités nécessaires) en étant prêtes à vendre d'autres actifs. Une grande partie des milieux d'investissement, y compris les fonds de pension, les fonds de prêts aux étudiants et les institutions financières non américaines ont fini par détenir des portefeuilles de ces instruments (connus sous l'obligation « d'obligations garanties », de « valeurs adossées à des actifs » ou encore de « produits de crédit structurés »). Aux États-Unis, on a accordé un nombre croissant de prêts hypothécaires à risque (ou prêts « sub-prime » en anglais) pour répondre à la demande.

36. Aux États-Unis, l'augmentation du nombre de défauts de paiement et la chute des prix de l'immobilier sur le marché des prêts hypothécaires à risque ont débuté au printemps 2007 et ont, en juillet et en août de la même année, considérablement perturbé le fonctionnement des marchés financiers, à mesure que la solvabilité des institutions financières concernées semblait incertaine. À la mi-septembre 2007 s'est produit le premier retrait massif de dépôts dans une banque d'un grand pays industrialisé depuis les années 30, lorsque la Northern Rock Bank n'a pas pu, en tant que banque de prêts hypothécaires, obtenir suffisamment de liquidités auprès des marchés financiers paralysés par la crise des prêts hypothécaires à risque; le Gouvernement britannique a été contraint de nationaliser cette banque en février 2008. Depuis le dernier trimestre de l'année 2007, de grandes institutions financières des États-Unis et d'Europe (comme Citibank et UBS) ont fortement augmenté leur capital en obtenant des injections de liquidités provenant notamment de fonds souverains.

37. Depuis août 2007, les autorités monétaires américaines et européennes ont procédé à différentes reprises à de grandes injections de liquidités (et, dans le cas des États-Unis, à des réductions des taux d'intérêt) afin d'empêcher la paralysie de leurs marchés financiers. À court terme, le plus urgent est de rétablir la confiance dans les institutions financières grâce à une évaluation réaliste des actifs, à une déclaration de toutes les pertes et à la reconstitution des capitaux de sécurité, ainsi qu'au moyen d'injections de liquidités effectuées par les banques centrales. S'il est dans un premier temps nécessaire de remettre de l'ordre dans le système financier, ces différentes mesures ne remédieront pas aux causes profondes des perturbations actuelles.

38. Bien qu'il faille toujours éviter de réagir excessivement en tirant des leçons « trop hâtives » ou « trop détaillées » de la crise, les risques de propagation étaient tels qu'en octobre 2007, les ministres des finances et gouverneurs des banques centrales des pays du G-7 ont demandé au Forum de stabilité financière de présenter au plus tard en avril 2008 un rapport sur l'instabilité financière. Il est indiqué dans le rapport provisoire publié par le Forum le 9 février 2008 que de nombreux principes ayant fait leurs preuves en matière de renforcement des marchés financiers

n'ont rien perdu de leur pertinence. Il s'agit par exemple de la transparence, de la dilution des risques, de la compatibilité des mesures d'incitation qui visent à faciliter la prise de risques et du contrôle des pratiques qui consistent à choisir la réglementation la plus favorable ou à se soustraire aux règlements. On sait également depuis longtemps – mais de façon essentiellement théorique à la date de la publication du présent rapport – que, par leurs répercussions sur l'emploi, la croissance, les échanges commerciaux et les investissements, les krachs financiers peuvent très bien entraîner l'effondrement de l'économie réelle, même si celle-ci était auparavant stable. Il est important de noter qu'à l'heure de la mondialisation, les causes et conséquences de la crise actuelle, dans le secteur financier comme dans le secteur réel, sont de portée mondiale, ce qui signifie que les mesures à prendre pour y remédier doivent l'être également et donc faire l'objet d'une coopération et d'une concertation internationales.

Défis en matière de coopération internationale dans le secteur financier

39. En ce qui concerne le secteur de la finance, la crise actuelle met en lumière un certain nombre de graves lacunes ayant trait aux marchés financiers eux-mêmes, ainsi qu'aux systèmes de réglementation et de contrôle. Les établissements financiers ont eu davantage recours aux mécanismes de transfert de risque, et ce à l'échelle internationale. Dans les économies industrialisées, le modèle « d'octroi de prêts à transférer » a remplacé le modèle précédent « d'octroi de prêts à garder ». Selon ce dernier modèle, les banques qui accordaient les prêts étaient censées les garder dans leur bilan jusqu'à ce qu'ils soient complètement remboursés et avaient donc tout intérêt à évaluer la solvabilité des projets bénéficiant de leurs prêts. Selon le modèle aujourd'hui dominant « d'octroi de prêts à transférer », les établissements qui émettent des prêts destinés à être immédiatement titralisés et vendus ont moins de raisons de respecter certaines mesures de prudence.

40. Ces dernières années, de nombreux établissements de prêts, notamment de prêts au logement, ont vu le jour, qui n'étaient pas soumis à la réglementation qui régit habituellement les banques. Une partie importante des activités des marchés financiers échappe donc aux dispositifs de réglementation et de contrôle. La question se pose alors de savoir si ces règlements devraient s'appliquer également à ces établissements et quel coût entraînerait l'adoption à plus grande échelle de dispositifs de contrôle. Il est généralement admis que les pouvoirs publics devraient améliorer la réglementation et le contrôle des établissements qui émettent des prêts en vue de les vendre, afin qu'ils aient davantage conscience des risques encourus et aient de nouveau intérêt à s'assurer de la solvabilité des emprunteurs. Il faut également envisager d'uniformiser dans une certaine mesure les descriptifs d'instruments financiers. Ceux-ci doivent être présentés de façon que les épargnants et les investisseurs sachent ce qu'ils achètent.

41. L'adoption de normes et la modification de la réglementation ne peuvent se faire sans coopération internationale. L'application de normes et de règlements plus contraignants et plus coûteux à respecter au sein d'un seul pays avantagerait injustement les concurrents relevant d'autres juridictions. Étant donné la portée mondiale des marchés financiers, les activités des concurrents moins réglementés ne se limiteraient pas nécessairement à leurs marchés nationaux mais pourraient

également compromettre la stabilité des régions où la réglementation est plus contraignante.

42. Un autre problème est apparu au cours des derniers mois : après une période d'innovation importante, ce sont surtout en fin de compte les dettes du système bancaire commercial, notamment les éléments relégués en activités « hors-bilan », qui présentent un risque de crédit élevé. Le risque est donc beaucoup plus inégalement réparti que prévu par les acteurs du marché et les organismes de réglementation. Étant donné le rôle de premier plan des banques commerciales sur les marchés du crédit, la détérioration de leur réputation a entraîné des blocages sur certains sous-marchés financiers de plus petite taille.

43. Les turbulences récentes ont mis en lumière le manque de transparence qui caractérise à la fois les nouveaux instruments financiers et plus généralement les marchés. À mesure que la crise a pris de l'ampleur, les investisseurs ont compris qu'ils étaient nettement moins bien informés qu'ils ne le pensaient. Du fait de la complexité des instruments financiers employés et de l'opacité des montages financiers sur lesquels ils reposaient, il était très difficile d'en évaluer la valeur, en particulier lorsque les liquidités se sont raréfiées sur les marchés dès l'apparition de difficultés. Les craintes suscitées par le flou entourant la répartition exacte des risques au sein du système financier (qui étaient reportés sur un très grand nombre d'investisseurs du monde entier du fait de la titralisation) étaient bien fondées. L'ignorance dans laquelle on était de la nature et de l'ampleur des pertes potentielles a contribué pour beaucoup à l'aversion croissante des investisseurs aux risques, à la pénurie soudaine de liquidités et aux graves secousses qui ont perturbé les marchés monétaires et marchés du crédit. La coopération internationale doit permettre la divulgation des informations nécessaires.

44. Les obligations en matière de communication financière auxquelles est actuellement soumis le secteur bancaire ne permettent pas d'évaluer précisément dans quelle mesure les banques utilisent ces nouveaux types d'instruments financiers. On considère généralement que les normes fixées par l'Accord de Bâle sur les fonds propres ou Accord de Bâle II sont plus propices à la transparence et à une bonne gestion du risque. Les établissements financiers doivent impérativement mettre en place des processus adéquats de surveillance prudentielle (qui relèvent du Pilier II de l'Accord) et faire connaître avec exactitude les risques que présentent les marchés (Pilier III). Certains estiment cependant que la mise en œuvre de l'Accord de Bâle II et l'adoption de mesures visant à améliorer l'information et la communication financières devraient peut-être être complétées par de nouvelles réglementations qui obligeraient les établissements financiers à divulguer des informations qu'ils préféreraient garder pour eux.

45. Les événements récents ont de nouveau conduit à s'interroger sur la qualité des notations financières et le rôle des agences de notation dans le processus réglementaire, questions qui avait déjà été posées lors de la crise financière asiatique de la fin des années 90. Il semble que ces agences aient sous-estimé les risques que présentaient les nouveaux instruments financiers. Un trop grand nombre d'investisseurs se sont apparemment aveuglément fiés aux notations sans prendre le soin de se faire eux-mêmes une opinion. Le secteur de la notation financière est dominé par trois agences qui opèrent à l'échelle mondiale et dont les avis ont de profondes répercussions sur les marchés financiers nationaux. Des doutes ont été émis quant à l'indépendance de leur notation, car ces agences fournissaient

également souvent des conseils en matière de crédit aux entreprises mêmes qu'elles évaluaient.

46. La crise actuelle met en évidence l'importance d'une plus grande coopération internationale en matière de surveillance et de réglementation du secteur financier, activités qui continuent de s'exercer à l'échelle nationale mais ont d'importants effets sur le plan international. Elle montre l'importance d'une meilleure coordination et concertation à l'intérieur de chaque pays – entre les organismes de surveillance, les responsables de la réglementation, la banque centrale et le ministère des finances –, car de la qualité de la coopération à l'échelle nationale dépend la coopération à l'échelle internationale. Il faut renforcer les mécanismes nationaux et internationaux de partage de l'information et de concertation entre organismes responsables de la surveillance, de l'apport de liquidités et de la stabilité des banques.

47. Les injections de liquidités sans précédent par des banques centrales du monde entier ont conduit à se demander quelles interventions communes celles-ci pourraient mener sur les marchés financiers mondiaux en période de difficulté systémique.

Défis en matière de coopération internationale dans l'économie mondiale

48. Dans le cas du secteur réel mondial, il faut, pour réduire au minimum les risques de contagion de l'instabilité des marchés financiers, commencer par adopter des politiques qui permettent d'éviter une correction brutale des déséquilibres récemment accumulés à l'échelle mondiale dans le secteur du commerce et de la finance. Ces déséquilibres ont favorisé l'abondance de financements dans le monde, les faibles taux d'intérêt et la prise de risques dans le secteur privé qui ont caractérisé ces dernières années. Le déficit commercial des États-Unis, en particulier, s'est traduit par des excédents de dollars sur les marchés mondiaux et ces derniers ont été financés en outre par les énormes réserves constituées en dollars également par les pays émergents, notamment de l'Asie de l'Est. À mesure que les marchés financiers réduisent les risques excessifs auxquels ils se sont exposés, il se peut que la croissance et le commerce en pâtissent, sous l'effet d'un ajustement excessif des taux de change et d'une chute brutale du cours des produits de base. Si les cours et les taux de change doivent revenir avec le temps à un niveau équilibré, il est essentiel que le rééquilibrage de la demande, dont la nécessité se fait sentir depuis des années, s'opère sans heurt, grâce à la coopération internationale, de façon à minimiser les répercussions négatives sur le secteur réel mondial.

49. Il faut donc réduire davantage les déséquilibres de la balance mondiale des opérations courantes. Il est essentiel que les prix et les taux de change s'ajustent avec le temps et qu'un rééquilibrage modéré de la demande ait lieu. Il n'est assurément pas dans l'intérêt de la communauté internationale que le dollar des États-Unis s'effondre brutalement et que l'économie américaine connaisse une période de récession de longue durée. Un recul important des exportations en direction des États-Unis ralentirait la croissance mondiale et entraînerait une baisse du prix des produits de base, qui nuirait à de nombreux pays en développement.

50. Comme l'explique le rapport *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2007*⁵, une approche internationale concertée dans le cadre de laquelle les pays, notamment de l'Asie de l'Est, ayant une balance commerciale excédentaire, s'emploieraient à stimuler la demande intérieure tout en revalorisant progressivement leur monnaie, compenserait les risques de déflation dus à un ralentissement de l'économie américaine et faciliterait les ajustements nécessaires. D'après des études récentes, si les pays, notamment d'Asie, ayant un excédent commercial important, adoptaient des politiques tendant à accroître le rôle des dépenses intérieures dans l'économie nationale, ils pourraient réduire leur excédent commercial, améliorer la réalisation des objectifs nationaux sur le plan social et contribuer également au rééquilibrage de la demande à l'échelle mondiale.

51. Mais les mécanismes internationaux ne permettent pas de faciliter la coordination et la coopération dans le domaine macroéconomique et c'est bien là où le bât blesse. Depuis 1971, il a fallu avoir recours à des arrangements ponctuels entre pays influents à l'échelle mondiale, du type de celui issu de l'Accord du Louvre sur les taux de change adopté en 1988. En 2007, le FMI a établi un nouveau système de consultations multilatérales entre la Chine, la zone euro, le Japon, l'Arabie saoudite et les États-Unis, dont l'objectif était de favoriser les consultations sur la réduction des déséquilibres de la balance mondiale des opérations courantes et le maintien de la croissance. Dans un rapport d'avril 2007 au Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du FMI, les participants aux consultations se sont engagés à réduire les déséquilibres mondiaux. Mais ces efforts ont été peu fructueux. À ce jour, l'excédent de la balance des opérations courantes n'a cessé de croître en Chine, au Japon et dans les pays asiatiques émergents. En outre, on estime souvent que ce système ne dispose pas du pouvoir et de la légitimité dont pourrait se prévaloir un mécanisme représentatif du monde entier.

52. Comme indiqué dans le même rapport, il importe de trouver des moyens efficaces de suivre les efforts que font les parties en vue de tenir les engagements pris. Celles-ci pourraient par exemple se fixer un ensemble d'échéances pluriannuelles avant lesquelles elles devraient ajuster leurs politiques et atteindre les objectifs établis. Et pour être crédibles, ces engagements doivent être réalisables et leur mise en œuvre relativement facile à évaluer, ce qui signifie donc qu'ils doivent être explicites, quantifiables et publics.

Questions à examiner au titre du quatrième sous-thème :

13. Quelles mesures faut-il prendre pour renforcer le contrôle des marchés financiers à l'échelle nationale et internationale? Quel rôle devrait jouer à cet égard le système des Nations Unies, y compris le FMI?

14. Compte tenu de l'instabilité récente des marchés financiers, faut-il élargir le champ d'application de la réglementation? Quelle place la coopération internationale devrait-elle occuper dans la réforme de la réglementation?

15. Quelles conclusions les pays en développement et pays en transition doivent-ils tirer de l'instabilité financière pour ce qui est de l'action à mener? Que faut-il faire à l'échelle internationale pour limiter les répercussions des secousses financières sur l'économie réelle?

⁵ Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.07.II.C.2.

16. Comment peut-on renforcer l'efficacité des processus internationaux de coordination et de coopération macroéconomiques?

V. Financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des effets de ces changements

53. Le problème du financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des effets de ces changements devra être examiné sans détour dans les deux ans qui précéderont la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Copenhague en novembre et décembre 2009. Le financement est l'un des quatre grands axes de la feuille de route adoptée à Bali; c'est, avec la technologie, l'un des deux moyens indispensables par lesquels les pays pourront réaliser les deux autres grands axes, qui consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux changements climatiques.

54. Le problème se résume à un certain nombre de questions : quel sera le montant des fonds nécessaires? Quelle en sera l'origine? À qui seront-ils affectés, dans quel but et selon quelles conditions? Il importera de déterminer si les mécanismes existants – et surtout leurs modalités de gouvernance – peuvent permettre de fournir les fonds nécessaires à si grande échelle et sous la forme requise et, dans le cas contraire, comment il serait possible de les renforcer et quels autres mécanismes de financement seraient éventuellement nécessaires. Compte tenu du principe des « responsabilités communes mais différenciées » énoncé dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto⁶, il faudra se pencher, lors de l'examen du financement, sur les transferts financiers entre pays industrialisés (ou « pays visés à l'annexe 1 ») et autres pays, qui sont nécessaires pour aider ces derniers à adopter des mesures d'adaptation et d'atténuation. De plus en plus de mécanismes de financement voient le jour, mais certains n'en sont encore qu'au stade de l'étude et ne seront probablement pas à la hauteur du défi à relever en matière de changements climatiques. Parmi eux figurent deux dispositifs de la Banque mondiale portant sur les émissions de carbone, le Fonds de transformation de l'environnement créé à l'initiative du Royaume-Uni et le Fonds pour les technologies propres établi par les États-Unis. Le Fonds mondial pour l'environnement joue un rôle important en assurant le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention.

Financement de l'adaptation

55. Les gouvernements doivent s'adapter aux changements climatiques sous peine de voir leur économie et leur société en subir les effets négatifs. Les changements climatiques se répercuteront à des degrés variables sur les perspectives de développement. Les mesures d'adaptation doivent faire partie intégrante des plans de développement, y compris des programmes d'investissement, dans tous les pays et surtout dans ceux qui sont le plus exposés. Dans ces pays particulièrement vulnérables, les investissements nécessaires pourraient être considérables par

⁶ FCCC/CP/1997/Add.1, décision 1/CP.3, annexe.

rapport aux budgets publics et même au produit intérieur brut (PIB). D'après le rapport Stern, le coût des mesures d'adaptation aux risques que présentent les changements climatiques serait compris entre 4 et 37 milliards de dollars par an dans l'ensemble des pays en développement.

56. Étant donné la faible contribution de la plupart des pays les plus vulnérables aux émissions cumulatives de gaz à effet de serre, il serait juste que la communauté internationale les aide financièrement à s'adapter aux changements climatiques. La Convention-cadre prévoit à cette fin un certain nombre de fonds spéciaux. Dans le cadre du Protocole de Kyoto, le Fonds d'adaptation commencera prochainement à fonctionner : le Fonds mondial pour l'environnement en assurera le secrétariat, la Banque mondiale en sera le dépositaire, mais il sera dirigé par un conseil d'administration indépendant; il sera financé par une taxe de 2 % prélevée sur les transactions effectuées au titre du Mécanisme pour un développement propre. On envisage actuellement, dans le cadre de la Convention, de taxer toutes les transactions du marché des droits d'émissions de carbone créé à l'issue du Protocole de Kyoto et non plus seulement les transactions relevant du Mécanisme pour un développement propre. Cependant, les transactions effectuées dans le cadre de la mise en œuvre conjointe étant nettement moins importantes que celles effectuées dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre, la contribution supplémentaire des unités de réduction des émissions acquises au titre de la mise en œuvre conjointe du Protocole ne devrait donc pas être très importante. Les sommes versées au Fonds devraient considérablement s'accroître à mesure que les réductions d'émissions de carbone se multiplieront et que le prix des unités correspondantes augmentera. Si, en outre, l'échange de droits d'émissions prévu à l'article 17 du Protocole de Kyoto se développait et était soumis à une taxe similaire, il serait possible d'obtenir ainsi des revenus supplémentaires.

57. Il a également été proposé, pour financer les mesures d'adaptation, de prélever auprès des pays visés à l'annexe 1 une taxe qui serait fonction de leur PIB et constituerait une source de revenus indépendante de toute augmentation de l'APD. Mais le décalage qui existe déjà entre les engagements pris par les pays développés en matière d'APD et les sommes véritablement versées porte à douter du bien-fondé de cette approche.

58. Les technologies permettant de s'adapter aux changements climatiques profiteront à de nombreux pays et le coût de leur mise au point devrait donc être pris en charge collectivement. C'est par exemple le cas de la recherche sur les variétés de plantes pouvant résister à la sécheresse ou aux inondations. Comme lors de la révolution verte, la communauté internationale doit maintenant contribuer au financement de la recherche-développement sur les technologies agricoles nécessaires à l'adaptation aux changements climatiques, notamment en Afrique, où l'agriculture risque d'être le plus durement touchée. Il est tout à fait souhaitable de financer à l'échelle internationale la mise au point et l'adaptation des technologies nécessaires au moyen de fonds publics et de renforcer la coopération régionale.

Financement des mesures d'atténuation des effets des changements climatiques

59. Pour atténuer les effets des changements climatiques, il faudra en premier lieu réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation

d'énergie et des activités industrielles, ainsi que de l'utilisation traditionnelle ou nouvelle des sols et des activités forestières, notamment le déboisement et la dégradation des forêts.

60. Il existe différentes possibilités de réduire ces émissions en gérant la demande énergétique et en utilisant des sources d'énergie émettant peu de carbone, qui pourraient ainsi contribuer à une croissance économique plus « propre ». Mais pour ramener les émissions de carbone à un niveau satisfaisant, il faut intégrer les trois dimensions suivantes :

- Les technologies à employer, y compris les contraintes matérielles et le manque de moyens auxquels se heurte leur mise en œuvre;
- Les investissements nécessaires : comment seront-ils financés, selon quels mécanismes et à quel coût;
- Les politiques qui inciteront le plus les fournisseurs de technologies et de capitaux à mettre en œuvre des solutions permettant de réduire les émissions de carbone.

61. L'étendue et le coût de la mise en œuvre des technologies dépendent pour beaucoup des politiques adoptées et des institutions. La question de savoir comment les investissements seront financés et selon quels mécanismes est essentielle. Comme indiqué dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 – La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*⁷, le secteur privé a certes un rôle de premier plan à jouer mais les gouvernements doivent aussi impérativement intervenir en établissant des normes réglementaires et en apportant leur soutien à la recherche, au développement et à la mise en œuvre de technologies de réduction des émissions de carbone. Les politiques doivent être fonction des technologies à l'étude, de leur stade de développement et des risques qu'elles présentent, ainsi que de l'issue des négociations et des efforts de coopération menés à l'échelle internationale.

62. D'après les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les investissements à réaliser pour répondre à la croissance de la demande énergétique d'ici à 2030 seraient de l'ordre de 20 billions de dollars. Il faudra également mettre hors service ou remplacer pendant cette période d'importantes capacités de production électrique (à base de combustibles fossiles ou d'autres sources d'énergie, notamment nucléaires) dans les pays développés. Quelles seront les répercussions financières de la réorientation de la majorité des investissements vers le secteur des technologies de production énergétique à faible émission de carbone? En quoi cette réorientation influera-t-elle sur l'ensemble du budget consacré aux investissements énergétiques?

63. La solution pourrait consister en partie à réduire la consommation d'énergie nécessaire à la croissance économique, ce qui entraînerait une réduction des investissements nécessaires à la construction de centrales électriques et à l'approvisionnement énergétique en général, mais cette façon de procéder permettrait de ne réduire qu'une partie des émissions d'ici à 2030.

64. On pourrait, en second lieu, satisfaire une part importante de la demande énergétique existante ou nouvelle en utilisant des moyens de production énergétique

⁷ Éditions La Découverte, Paris, 2007.

à faible émission de carbone, qui sont déjà compétitifs sur le plan commercial ou pourraient l'être si seulement on éliminait les avantages indûment accordés par certaines institutions et politiques aux combustibles fossiles ou à d'autres sources d'énergie au rendement plus faible. La production d'éthanol à partir de la canne à sucre (qui sert principalement d'essence) se heurte à d'importantes barrières commerciales, tandis que la production d'électricité à petite échelle et par intermittence à partir de sources d'énergie renouvelables est limitée sur de nombreux marchés par des obstacles de nature institutionnelle.

65. La solution dépend en troisième lieu de la rapidité et de l'efficacité avec lesquelles les politiques, mesures et mécanismes institutionnels visant à promouvoir la recherche-développement et à accélérer la mise en œuvre des technologies nécessaires permettront de ramener le coût des technologies à faible émission de carbone à un niveau équivalent à celui des systèmes à base de combustibles fossiles. Lorsqu'une technique de production d'énergie électrique à faible émission aura un coût comparable aux moyens de production plus polluants, à supposer que cela se produise, les investisseurs choisiront certainement la première. Étant donné les économies d'apprentissage que permet une mise en œuvre étendue des technologies, il semble que les pouvoirs publics aient un rôle à jouer en finançant, en stimulant ou en coordonnant les investissements nécessaires à la mise en œuvre de nouveaux moyens de production énergétique. Citons par exemple à cet égard la tarification préférentielle de l'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables.

66. Il faut financer à la fois la recherche et le développement de nouvelles techniques, notamment de production énergétique, et la mise en service de ces technologies, à titre expérimental dans un premier temps et à grande échelle par la suite, y compris au moyen du transfert de technologies en direction des pays en développement. La mise en œuvre à grande échelle de nouveaux moyens de production énergétique suppose des investissements dans l'infrastructure et le secteur public devra très probablement financer en grande partie ces investissements. Les acteurs du secteur privé auraient plutôt tendance à ne pas investir suffisamment dans la mise au point de nouvelles technologies car les prix pratiqués sur le marché ne tiennent pas entièrement compte du coût des émissions de carbone ou bien les revenus provenant de la réduction des émissions ne suffisent pas à rentabiliser leurs investissements et parce qu'ils ne sont pas sûrs de pouvoir tirer pleinement profit de leurs inventions. Il semble donc nécessaire, au vu de ces différents facteurs, que les pouvoirs publics appuient d'une manière ou d'une autre la recherche-développement de base sur les technologies qui protègent le climat, avant leur commercialisation, ou que les risques et bénéfices soient répartis grâce à une collaboration avec la recherche-développement privée ou à des partenariats privés.

67. Le ralentissement des changements climatiques étant un objectif commun, il semble souhaitable que la recherche-développement s'appuie sur la collaboration et le partage de technologies à l'échelle internationale. Puisqu'il est important d'utiliser rapidement les technologies nouvelles – aux fins par exemple du captage et du stockage de carbone – dans les pays en développement, il faudrait que ces derniers participent dès le début à la recherche-développement et aux projets de démonstration des technologies.

68. Pour remédier à certains problèmes de financement, on a recours ou on propose d'avoir recours à des fonds d'affectation spéciale. Au Royaume-Uni, par

exemple, le Carbon Trust est une société indépendante financée par les pouvoirs publics, qui a versé des dizaines de millions de dollars à des entreprises produisant des techniques « propres » et commercialisables. La mise en service rapide de ces technologies a pour avantage à la fois de réduire les coûts et de les déterminer, c'est-à-dire qu'elle permet de communiquer aux décideurs des données financières fiables, à partir desquelles ils pourront décider d'adopter une réglementation plus stricte.

69. On pourrait envisager d'établir un fonds d'affectation spéciale international aux fins de la recherche, du développement et de la mise en service de technologies à faible émission de carbone, qui pourrait être financé au départ par le prélèvement d'une taxe sur le produit de la vente aux enchères de droits d'émissions dans le cadre des systèmes d'échanges nationaux des pays visés à l'annexe 1, comme le système d'échange de droits d'émission de l'Union européenne. On pourrait également envisager de prélever des taxes sur les émissions nationales de carbone ou sur l'énergie.

70. Le Mécanisme pour un développement propre établi dans le cadre du Protocole de Kyoto est à l'heure actuelle le principal moyen de financement des technologies à faible émission de carbone dans les pays en développement. Les recettes provenant de la vente d'unités de réduction certifiées incitent les pays non visés à l'annexe 1 à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et leur en donnent les moyens, même s'ils ne sont pas tenus eux-mêmes d'atteindre certains objectifs. Mais l'un de ses principaux inconvénients vient de ce que l'approche par projet sur laquelle il repose limite les possibilités de financement d'un ensemble de projets apparentés qui se renforcent mutuellement.

71. Il importe avant tout de remédier aux lacunes du Mécanisme pour un développement propre. Plusieurs initiatives intéressantes visent à donner plus d'importance aux projets à petite échelle et aux projets menés dans des pays générant peu de carbone, qui ont jusqu'ici été défavorisés. Le Plan-cadre de Nairobi, présenté à la deuxième session de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, tenue à Nairobi du 6 au 17 novembre 2006, a pour objectif de renforcer les capacités et de susciter davantage de projets relevant du Mécanisme pour un développement propre sur le continent africain. Le Mécanisme de financement de la lutte contre les émissions de carbone dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement du Programme de développement des Nations Unies (PNUD) soutient des projets qui contribuent à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Certains projets (ayant par exemple trait à la séquestration, à la destruction de gaz industriels, à l'énergie nucléaire et à la production d'hydroélectricité à grande échelle) en sont donc exclus. Ainsi, la Banque mondiale vient de lancer le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone, dont l'objectif est de développer, à plus grande échelle et selon une approche par programme, et non plus par projet comme le Mécanisme pour un développement propre, l'achat d'unités de réduction des émissions provenant d'un ensemble régional ou sectoriel de projets apparentés. Le Fonds vise à assurer la transition entre la période correspondant aux premiers engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto et le système qui s'appliquera par la suite en achetant les unités de réduction d'émissions pendant au moins 10 ans après 2012.

72. On continue, dans le cadre de la Convention, à mettre au point des mécanismes de financement visant à réduire les émissions de carbone dues au déboisement et à

la dégradation des forêts, qui représentent de 17 à 18 % de l'ensemble des émissions à l'échelle mondiale. Le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale a été établi à cette fin lors de la troisième session de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, tenue en décembre 2007 à Bali (Indonésie). C'est également à Bali que le Gouvernement norvégien a annoncé son intention d'investir 2,5 milliards de dollars (soit 500 millions de dollars par an à compter de 2008) à la lutte contre le déboisement. À mesure que des fonds supplémentaires seront affectés à la réduction des émissions de carbone dues au déboisement et à la dégradation des forêts, il importera avant tout de veiller à ce que ces investissements ne profitent pas exclusivement aux élites locales, au détriment des communautés autochtones et d'autres groupes qui n'ont peut-être pas les moyens de faire valoir leurs droits sur les ressources forestières.

Questions à examiner au titre du cinquième thème subsidiaire :

17. Comment la communauté internationale peut-elle unir ses efforts pour financer des investissements essentiels en matière d'adaptation – débouchant par exemple sur de nouvelles variétés de plantes cultivées – y compris ceux qui revêtent une importance particulière pour les pays les plus vulnérables?

18. Quels mécanismes la communauté internationale peut-elle employer pour financer sur le mode de la collaboration la recherche-développement et la mise en œuvre à des fins commerciales de technologies essentielles ayant par exemple trait au captage et à la séquestration de carbone?

19. Comment peut-on élargir la portée du Mécanisme pour un développement propre de façon à favoriser également les programmes d'investissement en faveur d'une infrastructure énergétique à faible émission de carbone dans les pays en développement?

20. Les mécanismes de financement visant à réduire les émissions de carbone dues au déboisement et à la dégradation des forêts peuvent-ils être conçus de façon à ce que les communautés autochtones et autres groupes défavorisés habitant les forêts reçoivent la part des recettes financières tirées de la séquestration du carbone à laquelle ils ont droit?