



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/8
24 mars 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Troisième session
11-28 avril 1995
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

RESSOURCES FINANCIÈRES ET MÉCANISMES DE FINANCEMENT

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

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 12	4
I. CONJONCTURE INTERNATIONALE ET FLUX FINANCIERS	13 - 76	5
A. Évolution de la situation extérieure	13 - 24	5
B. Évolution des apports de ressources et de l'endettement	25 - 59	8
1. Examen général	25 - 29	8
2. Financement public du développement	30 - 44	9
3. Dette et service de la dette	45 - 52	12
4. Perspectives	53 - 59	13
C. Les institutions de Bretton Woods et le financement du développement durable	60 - 76	15

* E/CN.17/1995/1.

1. Rôle du Fonds monétaire international . . .	61 - 63	15
--	---------	----

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
2. Rôle de la Banque mondiale	64 - 76	15
II. POLITIQUES NATIONALES ET MOBILISATION DE RESSOURCES	77 - 212	18
A. Mobilisation de fonds publics au service du développement durable	77 - 184	18
1. Utilisation d'instruments économiques . . .	77 - 168	18
2. Utilité des fonds nationaux pour l'environnement	169 - 184	32
B. Mobilisation du financement privé pour le développement durable	185 - 202	35
1. Méthode d'action	185 - 187	35
2. Accès au crédit	188 - 193	35
3. Incitations financières	194 - 197	36
4. Arrangements de cofinancement et fonds de capital-risque	198 - 202	37
C. Coordination des politiques nationales de développement durable	203 - 212	38
III. MÉCANISMES NOVATEURS DE MOBILISATION DES RESSOURCES AUX ÉCHELONS NATIONAL ET INTERNATIONAL	213 - 239	39
A. Taxes sur les transports aériens	213 - 229	39
1. Objectifs	213 - 215	39
2. Calcul de la taxe et recettes attendues . .	216 - 218	39
3. Régime de la taxe	219 - 222	40
4. Questions non résolues	223 - 228	40
5. Autres options	229	41
B. Permis négociables visant à réduire les émissions de CO ₂	230 - 239	41
1. Options politiques	230 - 231	41

2. Aspects techniques des échanges	232 - 234	42
--	-----------	----

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
3. Rôle des systèmes pilotes	235	43
4. Questions non résolues	236 - 239	43
IV. FINANCEMENT DES ÉLÉMENTS SECTORIELS ET INTERSECTORIELS D'ACTION 21	240 - 281	44
A. Moyens d'action	240 - 243	44
B. Tendances en matière de financement d'activités sectorielles	244 - 249	44
C. Ressources pour le financement d'activités intersectorielles	250 - 281	45
1. Financement de transfert des écotechniques .	250 - 270	45
2. Financement des biotechniques	271 - 281	48
V. TABLEAU DES OPTIONS POLITIQUES ET DES INSTRUMENTS FINANCIERS	282 - 290	49
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	291 - 310	50
A. Climat politique international et apports financiers	291 - 293	50
B. Politiques nationales et mobilisation des ressources	294 - 299	51
C. Mécanismes nationaux et internationaux novateurs de mobilisation des ressources	300 - 301	52
D. Financement des éléments sectoriels et intersectoriels d'Action 21	302 - 303	52
E. Tableau des options politiques et des instruments financiers	304 - 305	52
F. Coopération internationale pour l'application des instruments économiques et des réformes politiques	306 - 310	53
<u>Annexe.</u> TABLEAU RÉCAPITULATIF DES POLITIQUES ET INSTRUMENTS FINANCIERS		55

INTRODUCTION

1. Le présent rapport décrit les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des objectifs énoncés au chapitre 33 d'Action 21 (Ressources financières et mécanismes de financement)¹ depuis la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en juin 1992, et contient une série de recommandations sur l'action à mener. Il a été établi par le Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU, en tant qu'organisme chargé de coordonner les activités relevant du chapitre 33 d'Action 21, conformément aux arrangements adoptés à sa quatrième session par le Comité interorganisations sur le développement durable. Il est le résultat de consultations et d'échanges d'informations entre des agents de coordination désignés de 19 organismes de l'ONU, des représentants des gouvernements, ainsi que plusieurs autres institutions et personnalités.

2. Les réunions parrainées par des gouvernements et les communications de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'ONU, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI) et de la Banque mondiale ont été très utiles pour l'établissement du présent rapport.

3. Dans le prolongement de la CNUED, la Commission du développement durable, à ses première et deuxième sessions, a examiné la question du financement d'Action 21 en mettant l'accent à la fois sur le suivi des engagements pris à l'occasion de la Conférence et sur la définition de différentes possibilités d'action pour le règlement des problèmes de financement qui subsistent.

4. En ce qui concerne le suivi des engagements pris à l'occasion de la Conférence, la Commission a accordé une attention particulière à l'objectif consistant à porter le niveau de l'aide publique au développement (APD) à 0,7 % du produit national brut (PNB) des pays développés.

5. De plus, elle a intensifié ses consultations sur la mobilisation de ressources externes venant s'ajouter à l'APD, et examiné plusieurs possibilités d'action concernant l'accès au financement international. Une attention particulière a été accordée aux flux privés et à la question de l'allègement de la dette extérieure.

6. En outre, la Commission a examiné des mécanismes financiers novateurs et souligné que des progrès étaient nécessaires dans ce domaine, s'agissant des permis négociables, d'une taxe sur le transport aérien et d'autres mécanismes.

7. Qui plus est, elle a étudié les politiques nationales visant à mobiliser les ressources, et souligné qu'il était nécessaire d'intensifier les consultations en ce qui concerne l'utilisation des instruments économiques, et de renforcer la participation du secteur privé au financement du développement durable.

8. Enfin, la Commission est parvenue à inscrire le débat sur le financement des questions sectorielles et intersectorielles d'Action 21 dans le cadre du débat général sur les instruments financiers et les possibilités d'action.

9. Conformément aux recommandations que la Commission a faites à sa deuxième session² sur les ressources financières et les mécanismes de financement, et à la résolution 49/111, de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a pris acte du rapport de la Commission et souscrit aux recommandations qui y figurent, le présent rapport examinera diverses questions relatives au financement d'Action 21 en vue d'apporter une contribution aux débats du Groupe de travail spécial interessions à composition non limitée chargé des questions financières (6-9 mars 1995).

10. Plusieurs gouvernements ont fourni un généreux soutien financier et logistique pour la convocation de réunions d'experts sur le financement d'Action 21 contribuant ainsi aux préparatifs de la réunion du Groupe de travail.

11. Le Gouvernement de la République tchèque a organisé du 12 au 14 janvier 1995 à Pruhonice, près de Prague, un séminaire sur les instruments économiques au service du développement durable; les Gouvernements japonais et malaisien ont organisé à Kuala Lumpur, du 2 au 4 février 1994, la première réunion d'experts sur le financement d'Action 21; en collaboration avec le Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU et le PNUD, ils ont également organisé la deuxième réunion d'experts sur le financement d'Action 21 à Glen Cove (New York), du 15 au 17 février 1995.

12. Les réunions tenues à Pruhonice et à Glen Cove ont permis de préciser un grand nombre de questions et politiques complexes touchant le financement du développement durable et fourni diverses contributions importantes sous forme de documents établis par des organismes et des experts.

I. CONJONCTURE INTERNATIONALE ET FLUX FINANCIERS

A. Évolution de la situation extérieure

13. Les pays industrialisés ayant pleinement surmonté la récession qui paralysait leur activité depuis le début des années 90 ou étant en voie de le faire, et de nombreux pays en développement d'Asie et d'Amérique latine continuant d'enregistrer de bons résultats, la production mondiale devrait augmenter de 3 % en 1994 et de 3,5 % en 1995, c'est-à-dire à un taux deux fois supérieur à celui enregistré au cours de la période 1990-1993. L'accroissement de l'activité dans les pays industrialisés, une croissance rapide dans les pays en développement, l'augmentation de la demande d'importations émanant des pays en transition et l'heureuse issue des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay devraient fortement stimuler le commerce mondial. Selon les projections, les échanges mondiaux auraient augmenté de plus de 7 % en 1994 et devraient croître de 6 % en 1995, taux bien supérieurs aux 5 % de croissance moyenne enregistrés ces 20 dernières années.

14. La croissance économique est toutefois inégale; elle a continué de baisser au Bélarus, en Russie et en Ukraine ainsi que dans les pays en transition d'Asie centrale et de Transcaucasie. Bien que les perspectives commencent à s'améliorer dans certains pays d'Afrique grâce à la hausse des prix des produits de base et à la poursuite des réformes économiques, la situation économique demeure difficile dans la plupart des pays du continent.

15. Les mouvements significatifs observés récemment dans les taux d'intérêt à long terme sont importants pour les politiques économiques; ils doivent toutefois être interprétés avec prudence en raison du rôle éventuel de facteurs temporaires. Dans une certaine mesure, la hausse des taux d'intérêt à long terme depuis la fin de 1993 semble refléter une augmentation des taux d'intérêt réels qui a été ressentie dans le monde entier à la suite de l'amplification générale de la croissance et du raffermissement de l'espoir que la reprise dans les pays industrialisés s'accroisse et devienne autonome. Une telle hausse des taux d'intérêt réels mondiaux est normale avec une conjoncture économique ascendante. Toutefois, des taux élevés d'intérêt réel à long terme traduisent une recrudescence de la compétition pour les ressources financières, tant entre investisseurs privés qu'entre emprunteurs privés et publics. Cette situation souligne la nécessité pour les gouvernements de réduire progressivement leurs ponctions sur l'épargne privée afin d'abaisser la courbe des taux d'intérêt réels, ménager une place aux investissements privés qui sont indispensables pour une croissance à long terme, et permettre un afflux suffisant de ressources financières vers les pays en développement et les pays en transition.

16. La hausse des taux d'intérêt internationaux pourrait avoir des conséquences pour le coût du service de la dette des pays en développement lourdement endettés, selon que les mouvements des taux à long terme se répercutent plus ou moins rapidement sur les paiements au titre du service de la dette. En outre, de même que l'époque où les taux d'intérêt étaient faibles dans les pays industrialisés a correspondu à d'importantes recompositions de portefeuille qui ont nettement entraîné à la hausse les prix du nouveau marché des actions, de même cette période de rendement croissant des obligations à long terme a été associée à un tassement des flux de capitaux vers les pays en développement et à un repli dans bon nombre de marchés financiers naissants.

17. En matière de politique commerciale, les tendances récentes ont été centrées sur plusieurs domaines clefs. Premièrement, l'intégration régionale s'est intensifiée en vue d'atteindre divers objectifs économiques et politiques. Deuxièmement, la libéralisation unilatérale des échanges commerciaux a été limitée dans les pays industrialisés, mais elle a constitué un aspect essentiel des réformes entreprises dans les pays en développement et les pays en transition. Troisièmement, les tendances protectionnistes et les différends commerciaux ont persisté. Enfin, les instances nationales et internationales ont accordé une attention accrue aux liens entre politique commerciale et politique intérieure, comme l'illustrent d'une part les politiques en matière de concurrence et, d'autre part, les normes écologiques et les normes du travail.

18. L'aboutissement des négociations d'Uruguay a constitué un progrès important dans les relations commerciales internationales, en tant qu'élément essentiel de promotion de la croissance et des échanges mondiaux. Les négociations d'Uruguay ont eu des résultats fructueux dans plusieurs domaines, notamment la

libéralisation des marchés, le renforcement des réglementations commerciales et des structures institutionnelles et l'intégration dans le système commercial de secteurs nouveaux et dynamiques, tels que les services et la propriété intellectuelle, ainsi que de secteurs traditionnels tels que l'agriculture, les textiles et l'habillement, qui échappaient auparavant à toute réglementation dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Selon les estimations, les gains annuels mondiaux en revenu réel s'élèveront à 510 milliards de dollars en 2005, dont 116 milliards environ reviendront aux pays en développement et aux pays en transition.

19. À l'avenir, les politiques commerciales multilatérales seront axées sur plusieurs questions, parmi lesquelles la poursuite des négociations dans des secteurs clefs des services, notamment les services financiers, les télécommunications et les transports. En outre, les marchés devront être libéralisés dans des domaines spécifiques, tels que l'agriculture, la sidérurgie et l'industrie aéronautique civile, étant donné que des distorsions importantes persisteront malgré les acquis des négociations d'Uruguay. Parmi d'autres questions qui passent présentement au premier plan figurent l'interaction du commerce avec l'environnement et/ou les politiques du travail, ainsi que les incidences commerciales des politiques intérieures, telles que les politiques en matière de concurrence et d'investissement.

20. Une croissance plus forte dans les pays industrialisés contribuera à alléger en partie les pressions à la baisse sur les marchés des produits de base, mais il est peu probable qu'elle soit suffisante pour inverser la baisse enregistrée ces 10 dernières années. L'analyse des principaux facteurs influant sur l'évolution des prix des produits de base révèle que des facteurs traditionnels, tels que la situation macro-économique qui prévaut dans les pays industrialisés, sont considérés comme n'ayant contribué qu'en partie à la faiblesse récente des prix des produits de base en termes réels, tandis que l'accroissement de l'offre de ces produits aurait joué un rôle fondamental. En outre, alors que les variations de la production en Europe orientale et dans les États de l'ex-Union soviétique jouaient traditionnellement un rôle mineur dans l'évolution des prix, ce rôle est devenu de plus en plus important au cours de la période postérieure à 1988.

21. Il est utile également de mesurer les variations combinées de la croissance économique, des taux d'intérêt et des termes de l'échange. À cette fin, le FMI a élaboré un "indice composite de la conjoncture extérieure", fondé sur la moyenne pondérée des taux d'intérêt mondiaux, de la croissance des pays industrialisés et des termes de l'échange. Une hausse de cet indice indique que l'évolution de la conjoncture extérieure a eu un effet bénéfique sur la croissance.

22. Les coefficients de pondération de l'indice sont fondés sur l'élasticité à long terme, pour chacun des trois facteurs, de la croissance de la production dans les pays en développement, lorsqu'on utilise le modèle de pays en développement établi par le FMI.

23. Ce modèle indique que c'est la variation des termes de l'échange qui a le plus grand impact sur la croissance de la production des pays en développement, avec des élasticités à long terme de 0,5 environ, à la fois pour des pays à

croissance faible et à croissance forte. La sensibilité de la croissance des pays en développement à celle des pays industrialisés est de 0,4 pour les pays à croissance élevée, soit quatre fois plus que pour les pays à croissance faible. L'incidence des taux d'intérêt mondiaux est faible pour tous les groupes, bien qu'elle soit importante pour certains pays.

24. En utilisant les élasticités sur lesquelles repose l'indice de la conjoncture extérieure, on peut estimer l'effet global des variations des termes de l'échange, de la croissance des pays industrialisés et des taux d'intérêt mondiaux sur la croissance des pays en développement. L'analyse indique que la conjoncture extérieure a réduit le taux de croissance moyen des pays à croissance faible de trois quarts de point de pourcentage au cours de la période 1984-1993, tandis que le taux de croissance moyen des pays à croissance élevée s'est accru d'environ un point de pourcentage.

B. Évolution des apports de ressources et de l'endettement

1. Examen général

25. Le rapport de 1994 présenté par le Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE³ contient une mise à jour des dernières tendances concernant les apports de ressources et l'endettement. Les principales conclusions du rapport sont résumées ci-après.

26. En 1993, le montant total des apports de ressources aux pays en développement s'est accru de plus de 14 milliards de dollars pour atteindre le chiffre sans précédent de 167 milliards de dollars, ce qui, mesuré aux prix et taux de change constants de 1992, représente une augmentation de 12 %. Comme en 1992, le moteur principal de cette expansion a été constitué par les apports du secteur privé, qui représentent de plus en plus la part dominante des flux de ressources, passant de 53 % du montant total net en 1992 à 56 % en 1993.

27. Il convient de noter en particulier la récente variation de la part des différents types d'apports du secteur privé dans la tendance globale. En 1992, la croissance spectaculaire de ces apports était due en grande partie à la forte augmentation des prêts des banques internationales, qui ont atteint 31 milliards de dollars, soit 38 % du montant total net des apports du secteur privé. En 1993, au contraire, les prêts bancaires ont nettement reculé, ne représentant plus que 9 milliards de dollars, soit 10 % seulement des apports nets du secteur privé pour l'année. En revanche, les prêts obligataires ont triplé, dépassant 36 milliards de dollars et atteignant 39 % des apports du secteur privé en 1993. De plus, l'investissement direct étranger, qui avait fléchi par rapport à son maximum de 1989/90, est remonté de 10 milliards de dollars, atteignant ainsi un niveau comparable à celui des prêts obligataires.

28. Les autres grandes composantes des apports de ressources aux pays en développement ont elles aussi varié. Les versements nets de financement public du développement (FPD) ont diminué en termes réels depuis 1991, s'établissant à 68 milliards de dollars en 1993. Les crédits à l'exportation représentent en termes bruts une source importante de financement des exportations (pour 1993, ils sont estimés aux alentours de 30 milliards de dollars), mais en termes nets, compte tenu du montant élevé des remboursements au titre d'emprunts antérieurs,

ils ne représentent plus que 3 % montant total des apports nets de ressources. Cela dit, en termes nets, les crédits à l'exportation ont enregistré en 1993 un accroissement inhabituel qui les a portés à 5 milliards de dollars.

29. La situation de la dette des pays en développement dans leur ensemble continue de s'améliorer. En 1993, l'encours total de la dette extérieure (aux prix et taux de change courants) s'est accru de 5 % – bien moins que le produit intérieur brut (PIB) – pour atteindre 1 630 milliards de dollars; cette évolution est en grande partie imputable à l'accroissement de l'encours de la dette en Asie ainsi qu'aux effets des variations des taux de change. Si l'accroissement de l'encours de la dette s'est ralenti depuis le début des années 90, les versements effectifs (par opposition aux paiements prévus) au titre du service de la dette sont restés relativement stables aux environs de 155 milliards de dollars par an et ont diminué par rapport au total des rentrées de devises.

2. Financement public du développement

a) Évolution récente

30. Avec 68,5 milliards de dollars en 1993, le FPD accuse une baisse de 2 milliards de dollars par rapport à son niveau de 1992, soit un recul de près de 1 % en termes constants. Cette chute était attendue, compte tenu des compressions des budgets d'aide de plusieurs donateurs dues à la situation d'austérité, même si dans de nombreux cas, les budgets d'aide ont été moins réduits que ceux des autres secteurs. Les statistiques 1993 du FPD reflètent également divers facteurs particuliers, dont une réduction des souscriptions de capital aux banques multilatérales de développement, due au calendrier des reconstitutions, et une diminution des besoins de secours d'urgence dans certaines parties du monde.

31. Le recul du FPD en 1993 a été essentiellement imputable à une chute des versements bilatéraux et en particulier des apports assortis des conditions les plus libérales (c'est-à-dire l'APD). Pour les deux principaux donateurs, le Japon et les États-Unis, l'APD bilatérale nette a accusé une forte baisse. Une partie de cette baisse de l'APD a cependant été due à une modification des modalités de comptabilisation de l'annulation de la dette non issue de l'APD, de sorte qu'un montant de près de 1 milliard de dollars d'annulation de dette militaire par les États-Unis a été comptabilisé non pas dans l'APD, comme cela avait été le cas en 1992, mais dans les autres apports du secteur public (AASP).

32. Les versements multilatéraux en revanche ont atteint 24 milliards de dollars soit 3 milliards de plus qu'en 1992 encore que l'essentiel de cette augmentation soit imputable à l'expansion des AASP multilatéraux.

33. Le FPD ne représente plus désormais que 41 % du montant total des apports de ressources aux pays en développement, mais cette réduction est surtout due à une expansion bienvenue des apports du secteur privé.

34. Le FPD reste également la composante essentielle des apports extérieurs pour la grande majorité des pays en développement et en particulier pour les pays africains à faible revenu et à revenu intermédiaire et les pays les moins

avancés des autres régions du monde. Cependant, la baisse récemment observée du FPD suscite de plus en plus de préoccupations car elle a eu des retombées disproportionnées sur les apports assortis de conditions plus libérales consentis aux pays à faible revenu et à des régions comme l'Afrique subsaharienne.

b) Aide publique au développement

35. L'aide publique au développement fournie par les membres du CAD a diminué, tombant de 60,8 milliards de dollars en 1992 à 56 milliards de dollars en 1993. L'ampleur de la chute a surpris. Une réduction de 8 % en dollars courants, équivalant à une baisse de 6 % en termes réels, a ramené la part de l'APD dans le PNB des membres du CAD de 0,33 % en 1992 à 0,30 %, niveau le plus bas enregistré en deux décennies. Les informations dont on dispose actuellement sur les plans et programmes des membres du CAD, ainsi que les données relatives aux nouveaux engagements, laissent à penser qu'il s'est agi d'une faiblesse passagère et non d'un début d'effondrement. Un redressement de l'aide de certains pays du CAD sera possible en 1994/95, lorsque les pressions s'exerçant sur les budgets s'allégeront à mesure que ces pays sortent de la récession.

36. En 1993, l'APD consentie par les pays membres du CAD, qui devait atteindre 0,7 % du PNB selon l'objectif fixé par l'ONU, était la suivante : quatre pays avaient atteint l'objectif (Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède). Six autres pays dépassaient 0,35 % (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Finlande et France). Onze pays n'atteignaient pas 0,35 % (Autriche, Espagne, États-Unis, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suisse).

37. En moyenne, les dons représentent plus des quatre cinquièmes des versements nets des membres du CAD au titre de l'APD bilatérale; leur part a progressé lentement, mais régulièrement, ces dernières années à mesure qu'un plus grand nombre de donateurs adoptaient l'un après l'autre un programme exclusivement composé de dons. Cette tendance s'est accentuée en 1993 : globalement, la diminution de l'APD bilatérale est due en totalité à un recul des prêts (-2,5 milliards de dollars, soit une chute de 30 %) tandis que les dons bilatéraux augmentaient de moins de 1 %. Cette évolution s'est répercutée sur la répartition géographique de l'APD.

38. L'aide versée sous forme de dons par les membres du CAD aux pays les moins avancés a baissé de moins de 1 %. Les prêts nets en revanche ont accusé une chute spectaculaire de 83 %, cette composante (0,1 milliard de dollars en 1993) ne représentant toutefois que 13 % de l'APD des membres du CAD à ce groupe. La diminution des prêts au profit des dons apparaît plus clairement lorsqu'on considère que les prêts bruts au titre de l'APD sont tombés de 1 milliard 225 millions de dollars à 976 millions, soit une chute de 20,3 %.

39. Il convient en outre de tenir compte de l'impact sur ces chiffres des remises de dette. D'après les estimations, environ 780 millions de dollars d'APD et de créances non issues de l'APD ont été annulés en 1993, à comparer avec les 500 millions de 1992. Le transfert de nouvelles ressources d'APD sous forme de dons bilatéraux a donc été de l'ordre de 7,9 milliards de dollars en 1992 et de 7,6 milliards en 1993, le reste, comptabilisé comme remise de

dettes, représentant un allègement de la charge de la dette des pays les moins avancés par l'annulation de prêts obligataires. Il faut y ajouter la disparition de l'obligation de versement ultérieur des intérêts correspondants à brève échéance, dont les données ne font pas état.

40. Toutes proportions gardées, les contributions des donateurs aux institutions multilatérales ont davantage chuté (13 % en termes réels) que les ressources consacrées à leurs programmes bilatéraux (6 %). En dépit de la baisse cyclique des contributions aux institutions multilatérales, les recettes des pays en développement provenant de cette source ont pu se maintenir parce que les institutions multilatérales, en particulier les institutions financières internationales, peuvent dans une certaine mesure puiser dans leurs rentrées des années précédentes pour financer leurs versements courants (ceux-ci ont en réalité fléchi de 6 %, chutant de 17,5 milliards de dollars en 1992 à 16,5 milliards de dollars en 1993). En 1994, les ressources des institutions multilatérales devraient se reconstituer, de même que leur potentiel d'engagements, sous réserve que le cycle habituel se maintienne; en revanche, si les fonds qui leur sont alloués par les donateurs n'atteignent pas un volume suffisant, le niveau des activités des organismes multilatéraux pourrait s'infléchir les années suivantes.

41. On constate des évolutions analogues dans les statistiques concernant l'Afrique subsaharienne. La quasi-totalité des pays qui la composent sont des pays à faible revenu et 33 d'entre eux sont classés parmi les moins avancés. Cela étant, les facteurs que nous venons de décrire ont également joué là aussi : une baisse limitée du volume des dons (-2,4 %) et une forte chute des prêts nets (-37,3 %). Exprimés en espèces, les prêts nets ont diminué de 647 millions de dollars, les prêts bruts de 362 millions (-14,7 %). Là encore, l'impact de l'annulation de dettes est évident : la plus forte contraction des prêts nets tient à l'effet de l'annulation de 730 millions de dollars de dette.

42. Proportionnellement, ce sont les pays à faible revenu autres que les pays les moins avancés qui ont supporté l'essentiel de la réduction du montant total de l'APD bilatérale des membres du CAD : les montants d'APD perçus par ce groupe ont chuté de 19,7 %, ce qui correspond à un recul de 24,8 % des dons et de 10,8 % des prêts nets.

43. Pour les prêts nets consentis au titre de l'APD par les membres du CAD aux pays à faible revenu autres que les pays les moins avancés, la baisse a été relativement modérée (10,8 %), les ramenant de 4,3 milliards de dollars en 1992 à 3,8 milliards de dollars en 1993. Elle ne dénote d'ailleurs pas une réduction des activités de prêt, puisque les prêts bruts ont augmenté de 22,8 % pour atteindre 8 milliards de dollars.

44. Pour les pays des catégories à revenu intermédiaire et à revenu élevé, les chiffres montrent que les membres du CAD ont augmenté leurs dons de 5,6 % en 1993, mais réduit leurs prêts nets d'APD de 45 %. Certains de ces pays ont bénéficié en 1993 d'importantes remises de dette. Les prêts bruts d'APD, en revanche, ont chuté de 7,7 % pour atteindre 6,1 milliards de dollars.

3. Dettes et service de la dette

45. La dette contractée sur les marchés financiers reste la composante la plus importante de l'encours de la dette de l'ensemble des pays en développement, mais elle se réduit régulièrement, encore que la dette correspondant aux prêts obligataires ait commencé à prendre de l'ampleur. Les autres éléments qui connaissent une expansion rapide sont la dette à court terme et la dette née des crédits à l'exportation.

46. La dette vis-à-vis des créanciers bilatéraux est beaucoup plus forte que la dette multilatérale et elle a en outre progressé bien plus rapidement ces dernières années. Pour la dette bilatérale comme pour la dette multilatérale, c'est l'élément concessionnel qui a le plus augmenté. Cependant, la dette multilatérale non concessionnelle représente encore 65 % de l'encours de la dette multilatérale de l'ensemble des pays en développement (et plus de 40 % de celui des pays à faible revenu).

47. La part de la dette contractée à des conditions libérales a progressé régulièrement et s'établit maintenant à plus de 25 % de l'encours total de la dette à long terme pour les pays en développement considérés dans leur ensemble. Si l'on constate cette tendance dans toutes les principales régions et dans tous les principaux groupes de revenu des pays en développement, elle est toutefois particulièrement prononcée dans les pays les moins avancés, où cette part approche de 60 %, ce qui est spécialement appréciable étant donné le besoin qu'ont ces pays de recevoir des apports à des conditions extrêmement libérales.

48. Le solde des paiements au titre du service de la dette a évolué en faveur des paiements d'amortissement. Les versements d'intérêts ne représentent plus désormais que 40 % du service de la dette contre plus de 50 % au milieu des années 80, ce qui tient essentiellement à la baisse des versements d'intérêts à court terme, qui se situent aujourd'hui à moins de la moitié de leur niveau de la fin des années 80.

49. Les paiements au titre de la dette née des crédits à l'exportation ne sont pas seulement la principale composante du service de la dette mais aussi celle qui croît le plus rapidement, avec une augmentation de 40 % par rapport au niveau de 1990. Les autres grandes catégories de dette dont le service contribue au niveau élevé des paiements sont la dette contractée sur les marchés financiers et la dette multilatérale (respectivement 29 % et 22 % du total des paiements au titre du service de la dette en 1993).

50. Les statistiques concernant le volume et l'évolution de la dette et du service de la dette ne suffisent pas à donner une idée de l'ampleur de la charge de la dette, ni des possibilités d'y faire face. Le problème essentiel est celui de la solvabilité : si on la mesure très approximativement par le rapport entre l'encours de la dette et les exportations de biens et services, on constate une amélioration considérable pour l'ensemble des pays en développement, car ce rapport est maintenant inférieur à 200 %, seuil au-dessus duquel le problème de la solvabilité peut être considéré comme critique pour les pays dont la dette est essentiellement non concessionnelle. Toutefois, ce rapport a augmenté entre 1990 et 1993, pour diminuer à nouveau en 1994; il se rapproche à présent du seuil des 200 %.

51. Un certain nombre de pays continuent en outre à être confrontés à des problèmes de trésorerie, mais cet aspect du problème de la dette (mesuré par le rapport du service de la dette aux exportations) s'est généralement amélioré dans l'ensemble des pays en développement, et surtout dans les pays les plus démunis, y compris les pays les moins avancés. Cette amélioration est due non seulement à de vastes opérations de réaménagement de la dette, à des initiatives bilatérales d'annulation de créances d'APD d'une très grande ampleur et à l'importance croissante de la dette concessionnelle dans l'encours total, mais aussi à l'accumulation d'arriérés.

52. On trouvera des renseignements supplémentaires sur la situation de la dette dans les pays en développement et sur les transferts nets de ressources entre pays en développement et pays développés dans les rapports présentés par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, à sa quarante-neuvième session (A/49/309 et Corr.1 et A/49/338).

4. Perspectives

53. Le fait que le montant total net des apports de ressources aux pays en développement en 1993 s'est maintenu au niveau record atteint en 1992 est tout à fait bienvenu et montre que les efforts de réforme et de stabilisation déployés par un certain nombre de pays sont de plus en plus reconnus et appréciés. En effet, l'efficacité des politiques menées par les pays bénéficiaires est en passe de devenir le facteur décisif de leur accès à toutes les sources de financement. Pour ce qui est de l'APD bilatérale et des prêts multilatéraux accordés au titre des programmes d'ajustement, l'assistance financière est de plus en plus liée aux résultats économiques et financiers obtenus par ces pays. Certains pays à revenu intermédiaire qui ont progressé sur la voie de la résorption de leurs dettes – notamment en exécutant des programmes d'ajustement macro-économique et en procédant à des réformes structurelles d'envergure – bénéficient à nouveau d'une aide financière offerte spontanément par le secteur privé. En règle générale, les pays à faible revenu dont la dette a été rééchelonnée, qui ont poursuivi leurs efforts d'ajustement et sont restés dans l'ensemble en bons termes avec leurs créanciers ont remboursé une part considérable de leur dette. Il s'est avéré que ces remboursements étaient plus que contrebalancés par de nouveaux apports de fonds au titre de l'assistance directe. Par contre, les pays à faible revenu qui ont obtenu des résultats inégaux, et qui ont notamment accumulé sur une longue période des arriérés de paiements au titre de leur dette extérieure, ont vu se réduire leur accès à de nouvelles sources de financement.

54. L'expansion des apports de ressources aux pays en développement intervenue depuis le début des années 90 peut être attribuée en quasi-totalité à la croissance des apports du secteur privé. Ces derniers ont, dans une très large mesure, pris le chemin de pays qui avaient engagé des réformes leur permettant de retrouver accès aux marchés internationaux des capitaux. Cette évolution suscite néanmoins un certain nombre de préoccupations, notamment quant à la durabilité d'apports de cette nature et de cette ampleur et à leur concentration dans un nombre relativement limité de pays.

55. Il reste à savoir si les pays continueront de pouvoir attirer des apports du secteur privé de la même ampleur qu'aujourd'hui. En effet, d'une part, les

/...

facteurs extérieurs (croissance économique et taux d'intérêt dans la zone de l'OCDE) contribuent à "détourner" des fonds des pays membres de l'OCDE vers les marchés naissants; d'autre part, certaines influences qui jouent actuellement ont un caractère transitoire ou fini (notamment les privatisations ou les retours de capitaux fugitifs). Par ailleurs, certains observateurs considèrent l'importance croissante du financement à court terme comme un phénomène intrinsèquement instable.

56. Le recul récent du FPD total ne s'est pas accompagné d'une réorientation notable des apports d'aide en faveur des pays les plus pauvres. Les pays à faible revenu et les pays les moins avancés sont par conséquent de plus en plus tributaires des budgets d'aide qui ont tendance à se resserrer et ont peu de chances de connaître dans un proche avenir une expansion sensible en termes réels. Il faut donc que ces pays fassent beaucoup plus pour attirer davantage les apports du secteur privé, car ce sont non seulement les seuls qui s'accroissent, mais aussi les seuls qui ont montré leur aptitude à réagir de façon positive et rapide à l'amélioration des perspectives.

57. La baisse récente des apports de FPD, et notamment le fait qu'elle touche les pays à faible revenu et se concentre essentiellement dans le secteur des apports d'APD, est une évolution particulièrement préoccupante compte tenu de la nécessité de maintenir les flux de ressources assorties de conditions très libérales et d'assurer des transferts nets positifs aux pays les plus démunis et les plus endettés, ce qui est fondamental pour la réussite de la stratégie globale de la dette. La continuité des apports de financement nouveaux assortis de conditions très libérales, de préférence sous forme de dons, est indispensable si l'on veut éviter de futurs problèmes de service de la dette tout en permettant aux débiteurs de ne pas avoir de problèmes de trésorerie et de continuer de faire face aux obligations du service de leur dette telles qu'elles sont prévues. En même temps, les donateurs bilatéraux devraient aussi accroître le montant des remises de dette.

58. Globalement, la situation de la dette des pays en développement continue de s'améliorer, mais ce sont surtout les pays à revenu intermédiaire qui ont pu commencer à progresser vers un niveau de service de la dette viable et à retrouver l'accès aux marchés des capitaux. Malgré le rééchelonnement de la dette et les autres allègements au titre de l'application des conditions de Toronto "élargies", les mécanismes de rachat de la dette, les remises de dettes bilatérales et les nouveaux apports à des conditions libérales, un grand nombre de pays parmi les plus démunis et les plus endettés ne sont toujours pas en mesure de faire face aux échéances du service de leur dette. Leurs arriérés se sont accumulés et ils sont pris dans un cercle vicieux de rééchelonnements à répétition. Bien que le Club de Paris applique totalement les conditions de Toronto élargies, la charge de la dette reste insupportable pour beaucoup de ces pays.

59. La nécessité d'une action plus en profondeur et plus radicale pour éliminer le surendettement et permettre aux pays de sortir une fois pour toutes du processus de rééchelonnement est de plus en plus largement reconnue, d'où la récente initiative sur l'allègement de la dette prise par le groupe des sept principaux pays industrialisés lors de leur réunion au sommet à Naples (Italie) en juillet 1994.

C. Les institutions de Bretton Woods et le financement du développement durable

60. Étant donné le rôle essentiel que jouent les institutions financières internationales dans le domaine du financement des programmes de développement, il est légitime de se demander quel est leur rôle dans le financement du développement durable.

1. Rôle du Fonds monétaire international

61. La fonction première du FMI est de préserver la stabilité du système financier international et de soutenir l'application mondiale de politiques macro-économiques saines et stables visant à favoriser une croissance de qualité. Le FMI s'acquitte de ce mandat de deux façons. Premièrement, ses services et sa direction procèdent à une analyse régulière de la situation et des politiques macro-économiques des pays membres et les encouragent à adopter des politiques monétaires et budgétaires adaptées, ainsi que des taux de change et d'intérêt réalistes. Deuxièmement, le FMI fournit des ressources financières pour soutenir la stabilisation sans heurts et les mesures d'ajustement structurel des pays membres. Il n'accorde pas de prêt pour des projets spécifiques relatifs au développement et ne fournit pas de conseils sur les politiques sectorielles ou micro-économiques à mettre en oeuvre.

62. Le succès d'une stratégie tournée vers le développement durable dépend dans une large mesure de l'existence d'une stabilité monétaire et de la disponibilité de ressources financières suffisantes. Le FMI aide ses pays membres à réunir ces conditions essentielles en leur fournissant des conseils sur la gestion macro-économique et en leur accordant un appui financier destiné à soutenir leurs efforts en matière d'ajustement. L'adoption de programmes d'ajustement structurel préconisés par le FMI qui constitue une des conditions d'obtention d'un allègement de la dette, encourage souvent d'importants apports de capitaux privés.

63. Le FMI contribue à l'instauration du développement durable de deux autres manières. D'une part, en collaboration avec la Banque mondiale, il aide les pays membres à adopter les politiques structurelles nécessaires – réforme des subventions et des prix, libéralisation des échanges et réforme fiscale – afin de mobiliser les ressources budgétaires et intérieures indispensables à l'instauration d'un développement durable. D'autre part, il aide les pays à concevoir et à mettre en oeuvre des filets de protection sociale, destinés à épargner aux plus pauvres les effets de l'ajustement. Sans ces dispositifs de sécurité, les pauvres seraient très probablement conduits à épuiser les ressources naturelles et/ou à nuire à l'environnement, sapant ainsi les efforts déployés par le pays pour parvenir à un développement durable.

2. Rôle de la Banque mondiale

64. La Banque mondiale aide les pays emprunteurs à bien gérer leur environnement, a) en les aidant à établir des priorités, à renforcer leurs institutions et à mettre en oeuvre des programmes de développement respectueux de l'environnement; b) en réduisant au minimum les conséquences écologiques et

sociales potentiellement négatives des projets de développement; c) en s'appuyant sur la corrélation positive entre la réduction de la pauvreté, l'efficacité économique et la protection de l'environnement; et d) en s'attaquant aux problèmes d'environnement qui se posent à l'échelle mondiale.

65. La Banque aide les pays emprunteurs à améliorer leur gestion de l'environnement en finançant des investissements dans ce domaine, en appuyant leur planification écologique nationale et régionale et en les informant sur le développement durable.

66. Vingt-cinq nouveaux projets, principalement axés sur l'environnement, ont été adoptés au cours de l'année budgétaire 1994 pour lesquels la Banque mondiale et l'Association internationale de développement (IDA) ont autorisé des engagements pour un montant total de plus de 2,4 milliards de dollars. Cette somme porte à environ 9 milliards de dollars le total des prêts consentis par la Banque mondiale pour quelque 120 projets de ce type au cours des 10 dernières. Un nombre au moins égal de projets comportant d'importants volets écologiques ont également été lancés, dont 30 au cours des 12 derniers mois.

67. Depuis 1987, la Banque fournit une assistance technique aux pays emprunteurs pour l'élaboration de plans nationaux d'action pour l'environnement ou de projets équivalents. À la fin de l'exercice budgétaire 1994, la plupart des pays admis à emprunter à l'IDA et un certain nombre de pays bénéficiant des crédits de la Banque avaient achevé l'élaboration de leurs plans.

68. À l'échelon régional, la Banque appuie l'élaboration de notes de stratégie telles que celles qui ont été terminées en 1994 pour l'Europe centrale et de l'Est et l'Asie, et qui portent essentiellement sur l'environnement urbain.

69. Au titre de l'aide non financière qu'elle accorde aux pays emprunteurs, la Banque élargit actuellement ses travaux d'analyse sur l'évaluation économique des ressources écologiques et la comptabilité des ressources, ainsi que ses travaux sur les indicateurs écologiques et les systèmes d'information. Par ailleurs, elle continue à aider les pays emprunteurs à améliorer leurs cadres juridiques et institutionnels de gestion de l'environnement. Ces activités ont principalement pour but de les encourager à adopter des mesures d'incitation et de dissuasion (telles que les redevances de pollution) et autres instruments reposant sur les lois du marché (comme l'"écoétiquetage"), ainsi qu'à actualiser ou améliorer les mesures réglementaires plus classiques.

70. La Banque analyse les conséquences potentielles pour l'environnement de tous les projets qu'elle finance. Tous les projets d'investissements susceptibles d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement doivent être accompagnés d'une évaluation écologique complète et de plans détaillés d'atténuation des effets nuisibles pour pouvoir obtenir un financement de la Banque. Récemment, la Banque a étendu ses activités d'évaluation écologique au renforcement des avantages écologiques ou socio-économiques, conjugué à la limitation des coûts pour l'environnement ou des coûts sociaux.

71. Le concept de développement durable repose sur l'idée selon laquelle l'environnement et le développement sont étroitement liés et doivent être gérés de front. Aussi les interventions spécifiques en matière d'environnement ne

constituent-elles en fait qu'une partie des activités de la Banque qui contribuent à une gestion équilibrée de l'environnement. Les liens entre ces activités et la protection de l'environnement sont de plus en plus explicitement reconnus.

72. La Banque prête une attention accrue aux problèmes d'environnement régionaux et mondiaux. Dans le cadre de ses activités de protection du patrimoine naturel régional, elle se consacre principalement aux programmes relatifs aux mers et aux bassins hydrographiques régionaux. La mise en oeuvre des programmes d'action pour l'environnement qui portent sur la Méditerranée, la mer Noire et la mer Baltique ainsi que sur le bassin du Danube s'est accélérée au cours des 12 derniers mois. La Banque a également lancé de nouveaux programmes régionaux concernant la mer d'Aral en Asie centrale et le lac Victoria en Afrique de l'Est.

73. Par ailleurs, la Banque se consacre de plus en plus aux questions relatives à la dégradation des sols et à la désertification au niveau régional, comme l'illustre le rôle actif qu'elle a joué dans l'élaboration de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique.

74. Dans le cadre de ses travaux sur les questions écologiques mondiales, la Banque utilise plusieurs canaux, le principal étant le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). L'un de ses trois agents de réalisation (les deux autres étant le PNUD et le PNUE), la Banque a administré et présidé le FEM, lors de sa phase pilote. Elle a contribué à faire du FEM un facteur essentiel de l'intégration des préoccupations écologiques mondiales dans les objectifs nationaux de développement. Dans le but d'instaurer une nouvelle forme de coopération mondiale, elle permet aux gouvernements des pays en développement, par le biais de subventions et de fonds accordés à des conditions libérales, de s'attaquer à des questions écologiques mondiales qu'ils n'auraient pas la capacité ou la volonté de traiter sans cette aide.

75. Le secteur privé tout comme le secteur public prennent de plus en plus conscience du coût élevé et des risques éventuels de la dépollution. Les entreprises tiennent davantage compte des facteurs écologiques dans leurs décisions concernant la production, l'investissement et le commerce. En les encourageant à utiliser rationnellement l'énergie, à réduire au minimum l'utilisation des ressources, la production de déchets et la pollution, à améliorer l'environnement du lieu de travail et à concevoir de nouveaux produits verts, la Société financière internationale (SFI) aide les entreprises qui prévoient de s'agrandir ou de diversifier leurs activités à mener des opérations écologiquement rationnelles. Elle a élaboré un vaste programme écologique qui aborde non seulement les conséquences physiques du développement économique, à savoir l'utilisation des terres, des minéraux, de l'eau et de l'air, mais aussi ses aspects socio-économiques et culturels.

76. Créée en 1988, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) encourage l'investissement direct de capitaux étrangers dans le développement économique et social des pays membres emprunteurs en garantissant les investissements contre les risques politiques, en aidant les pays à instaurer un climat favorable aux investissements et en fournissant des services

de conseil et de promotion. Aux termes d'un accord conclu entre les deux organisations, la SFI joue le rôle de conseiller en environnement pour tous les projets de l'AMGI et s'assure que cette dernière est informée de toutes les prescriptions écologiques qui pourraient s'appliquer à une activité donnée.

II. POLITIQUES NATIONALES ET MOBILISATION DE RESSOURCES

A. Mobilisation de fonds publics au service du développement durable

1. Utilisation d'instruments économiques

a) Politiques de développement durable et utilisation d'instruments économiques

77. L'orientation générale de la politique économique dans la plupart des pays développés, en développement et en transition a évolué ces dernières années, tendant à laisser les prix et les mécanismes du marché jouer un rôle accru dans l'allocation de ressources limitées. Ainsi, de nombreux pays ont libéralisé les importations et les mouvements de capitaux, privatisé des entreprises publiques et décentralisé différentes fonctions relevant des pouvoirs publics (y compris la fiscalité) en accroissant les compétences des collectivités locales. En outre, les politiques de subventions sont remises en question.

78. Cette réorientation de la politique économique commence à influencer les politiques de développement durable, par exemple en encourageant l'utilisation combinée d'instruments réglementaires et économiques en vue d'internaliser les coûts environnementaux externes des agents économiques.

79. Contrairement aux mesures de réglementation comportant certaines prescriptions impératives pour les agents économiques, les instruments économiques utilisent les signaux du marché pour influencer leur comportement et permettent souvent d'atteindre avec une grande efficacité les objectifs environnementaux retenus par les autorités. Ces instruments laissent les agents économiques ajuster eux-mêmes leur comportement pour réduire les impacts sur l'environnement et internaliser le coût des effets externes négatifs des activités économiques. Donnant des signaux qui rendent les agents économiques conscients de la rareté des ressources et des dégâts environnementaux, ils contribuent à atténuer ces dégâts et donc à promouvoir un développement durable.

80. Il existe toutefois aussi des instruments à caractère économique, tels que les subventions, qui introduisent de graves distorsions et causent des dommages à l'environnement. Il faut donc éliminer ces distorsions imposées par les pouvoirs publics si l'on veut améliorer la situation de l'environnement et libérer des ressources pouvant être affectées à des emplois productifs.

81. Il existe cinq catégories d'instruments économiques : a) les taxes et redevances; b) les systèmes de consigne; c) les droits d'émission négociables; d) les incitations financières et e) les dépenses publiques. Comme ces instruments sont assez familiers, il suffira d'en rappeler les caractéristiques fondamentales.

82. On peut distinguer deux types de taxes ou redevances environnementales. Les taxes dites de Pigou, qui sont assises sur les émissions et dont le montant est en principe calculé en fonction de la quantité et/ou de la qualité des polluants déversés dans l'environnement, et les taxes ou redevances indirectes, assises sur des produits qui provoquent une pollution au stade de la fabrication ou de la consommation ou pour lesquels un système d'élimination a été organisé.

83. L'instrument fiscal le plus couramment employé consiste à intégrer des dispositions visant à protéger l'environnement dans des impôts dont ce n'est pas la vocation principale : impôt sur le revenu des personnes physiques ou morales, taxes générales sur les ventes, taxes sur les produits énergétiques ou taxes sur les véhicules à moteur par exemple.

84. Les systèmes de consigne consistent à majorer le prix de produits susceptibles d'être polluants. Lorsque l'acheteur évite la pollution en remettant les produits ou leur résidu à un système de collecte, la consigne lui est remboursée.

85. Pour créer un marché des droits d'émission, les autorités fixent une limite globale d'émissions pour une zone donnée et vendent aux enchères ou distribuent aux pollueurs implantés dans cette zone des permis d'émission individuels. Les pollueurs qui n'utilisent pas entièrement leurs droits peuvent vendre le surplus à d'autres entreprises qui acquièrent ainsi le droit de déverser davantage de rejets polluants que leur allocation initiale ne le permettait. Les transactions peuvent se faire entre différentes parties d'une même usine ou entreprise, ou entre des entreprises distinctes.

86. Les incitations financières sont des mesures qui tentent à compléter les prescriptions imposées par la loi aux pollueurs en les assortissant de sanctions économiques.

87. On peut distinguer trois grandes catégories de dépenses publiques qui ont un impact sur l'environnement : les subventions, les dépenses d'exploitation et d'entretien et les dépenses d'équipement.

88. Les subventions peuvent avoir des effets tant négatifs que positifs sur l'environnement. C'est surtout dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et de la foresterie qu'elles ont des effets négatifs.

89. Les subventions qui encouragent la production agricole sont dommageables pour l'environnement car elles accroissent la demande induite d'intrants tels que pesticides, engrais et irrigation (qui ont un coût environnemental externe). Elles encouragent aussi le défrichage, ce qui peut nuire à la faune et à la flore sauvages, aux forêts et autres agréments publics, et entraîner l'érosion du sol. Il est fréquent que des intrants agricoles tels que les pesticides, les engrais et l'eau d'irrigation soient subventionnés. En outre, la plupart des pays subventionnent directement ou indirectement la consommation d'énergie, en particulier dans le cas du charbon, du gaz et de l'énergie nucléaire.

90. Par ailleurs, le secteur forestier bénéficie de toutes sortes de subventions ou détaxes directes et indirectes, qui tendent à avoir d'importants effets négatifs sur l'environnement.

91. Les subventions bénéfiques pour l'environnement sont par exemple celles qui encouragent le reboisement, l'adoption de techniques culturales ou de cultures qui accroissent la fertilité des sols et le développement de technologies telles que les centrales solaires, les champs d'éoliennes et l'isolation des bâtiments.

92. Pour préserver l'utilité des équipements publics, il faut leur consacrer des dépenses d'entretien et d'exploitation suffisantes. En lésinant sur ces dépenses, on risque non seulement de réduire l'efficacité de l'investissement mais aussi de provoquer une dégradation de l'environnement. Ainsi, des canaux d'irrigation superficielle mal entretenus peuvent provoquer un engorgement et une salinisation des terres.

93. Il faut intégrer les effets des dépenses d'équipement sur l'environnement dans l'analyse coût-utilité des projets. Cependant, il est souvent difficile de quantifier les avantages et les coûts environnementaux : Comment évaluer, par exemple, la perte correspondant à l'extinction d'une espèce animale due à la déforestation? Vu la complexité des problèmes, il est fréquent que les effets environnementaux ne soient pas intégralement pris en considération dans les décisions, ce qui entraîne à long terme une dégradation de l'environnement.

94. La section ci-après porte sur l'expérience acquise par les pays membres de l'OCDE, les pays en transition et les pays en développement en ce qui concerne l'application de ces instruments économiques, ainsi que sur les moyens de surmonter les obstacles qui entravent leur utilisation.

b) Utilisation d'instruments économiques pour protéger l'environnement

i) Expérience acquise dans les pays membres de l'OCDE

95. Comme les pays industriels à économie de marché sont les premiers à avoir essayé de mettre des instruments économiques au service du développement durable, il est utile de commencer par un aperçu de l'expérience acquise en la matière dans les pays membres de l'OCDE.

a. Contexte

96. L'évolution des instruments de politique environnementale a varié selon les pays membres de l'OCDE en raison de la diversité des contextes : ces pays diffèrent, par exemple, par leur attitude générale en ce qui concerne le rôle de l'État dans l'économie, le cadre politique national ou régional (Union européenne, Accord de libre-échange nord-américain) et les structures politiques – fédérales ou centralisées.

97. En outre, ces pays n'ont pas tous la même culture administrative ni la même attitude en matière d'intervention, de même qu'ils diffèrent en ce qui concerne l'importance relative accordée aux différents problèmes d'environnement et la répartition des compétences économiques et environnementales entre les différents ministères.

b. Utilisation actuelle d'instruments économiques

98. L'utilisation d'instruments économiques dans les pays développés a été abondamment étudiée dans de nombreuses publications et en particulier dans celles de l'OCDE. Un aperçu général sera donc suffisant; il mettra en relief les tendances actuelles.

99. Trois raisons au moins expliquent l'intérêt croissant des pays membres de l'OCDE pour l'utilisation d'instruments économiques dans la gestion de l'environnement. Premièrement, il est de plus en plus difficile de recourir à la réglementation, en raison à la fois de sa prolifération et des coûts administratifs qu'elle entraîne. Deuxièmement, en période de croissance anémique et de difficultés budgétaires, les gouvernements recherchent de nouvelles sources de recettes pour financer leur politique environnementale. Troisièmement, les instruments économiques sont de plus en plus considérés comme indispensables pour le développement durable, car ils offrent souvent un moyen plus efficace que la réglementation pour atteindre les mêmes objectifs.

100. À la fin des années 80, on connaissait 150 cas d'utilisation d'instruments économiques dans 14 pays membres de l'OCDE. Les instruments employés étaient des taxes ou redevances dans 80 cas, des subventions dans 40 cas et d'autres instruments, tels que consignes et droits négociables, dans le reste des cas. Depuis, le nombre de cas a beaucoup augmenté.

101. La multiplication des systèmes de consigne, en particulier pour les emballages, est due au fait que les pays membres de l'OCDE se préoccupent de plus en plus des problèmes posés par les emballages usagés.

102. Jusqu'à présent, l'effet des instruments économiques appliqués dans les pays de l'OCDE sur les comportements est resté modeste, car les taux des taxes ou redevances est généralement faible. Toutefois, récemment, ces taux ont été nettement relevés dans plusieurs cas, comme ceux de la taxe sur le CO₂ au Danemark, en Norvège et en Suède, de la taxe sur le NO_x et le SO_x en Suède, de la taxe pour l'élimination des déchets au Danemark et d'un certain nombre de taxes sur les produits. De plus, des instruments fiscaux ont été utilisés pour réduire le prix relatif des véhicules automobiles neufs équipés de convertisseurs catalytiques et de l'essence sans plomb.

103. La plupart des pays membres de l'OCDE ont appliqué divers programmes de subventions en faveur des investissements privés visant à réduire la pollution. Ces programmes visent généralement à accélérer l'application de mesures de protection de l'environnement ou aider des industries qui ont des problèmes financiers imprévus en raison des surcoûts exceptionnels dus à l'entrée en vigueur de nouveaux règlements. Les mesures d'aide sont souvent transitoires et adoptées pour répondre à des problèmes environnementaux précis pendant une durée limitée.

104. De plus en plus, les pays membres de l'OCDE combinent ces instruments économiques avec des réformes fiscales, ce qui est un bon moyen de "verdir" la fiscalité. Il est difficilement envisageable d'alourdir la charge fiscale totale, mais la possibilité de restructurer la fiscalité tout en laissant la charge fiscale susciter un intérêt croissant dans plusieurs pays.

105. De nombreux pays membres de l'OCDE ont essayé de réduire les distorsions fiscales en accroissant les taxes environnementales, ce qui permet d'élargir l'assiette de l'impôt, tout en réduisant l'imposition des revenus du travail. Toutefois, le rôle des taxes environnementales à cet égard ne peut être que limité, car leur assiette est assez étroite et leur produit risque d'être moins stable que celui de l'imposition des revenus du travail.

106. Pour obtenir un effet maximal, il faut combiner les instruments économiques avec d'autres instruments, par exemple pour inciter les agents économiques à aller au-delà des normes minimales imposées par la réglementation directe. En outre, il est possible de combiner différents types d'instruments économiques pour multiplier leur efficacité, par exemple en associant une consigne et une taxe sur les produits non consignés. Leur effet peut être renforcé par des instruments sociaux, tels que l'écoétiquetage ou des campagnes de sensibilisation des consommateurs. Ces instruments sont examinés en détail dans le rapport du Secrétaire général sur l'évolution des modes de production et de consommation (E/CN.17/1995/13).

c. Surmonter les obstacles qui s'opposent à une plus large utilisation des instruments

107. Afin de rehausser le rôle des instruments économiques en tant qu'instruments politiques d'environnement, les pays de l'OCDE doivent surmonter divers obstacles que pose l'application de ces instruments, notamment a) le fait qu'ils sont politiquement mal acceptés; b) les difficultés qui s'attachent à leur conception; c) les difficultés administratives qu'ils suscitent; d) l'opposition entre les objectifs des politiques d'environnement et ceux d'autres politiques; e) la crainte de répercussions sur la compétitivité de l'économie nationale au plan international; et f) les conditions économiques et structurelles défavorables susceptibles d'être rencontrées dans l'application des instruments économiques.

i. Acceptabilité politique insuffisante

108. Souvent, les pollueurs sont peu nombreux mais disposent d'un grand pouvoir politique, alors que les "victimes" sont nombreuses mais sans pouvoir politique. Cette disparité peut expliquer que les organes législatifs fassent preuve d'une certaine réticence à voter des lois écologiques, qui augmentent les charges financières des entreprises polluantes.

109. Les milieux industriels sont souvent opposés aux taxes écologiques car ils craignent que le gouvernement ne maintienne ces taxes même si les objectifs écologiques sont atteints.

110. L'affectation des recettes fiscales ou des redevances à des fonds nationaux pour l'environnement est un moyen de faire mieux accepter les instruments économiques aux entreprises. Cependant, elle présente également des inconvénients qui seront examinés plus loin, dans la section consacrée aux fonds nationaux pour l'environnement (par. 169 à 184).

ii. Difficultés de conception

111. Pour déterminer le taux d'imposition ou la redevance, on a besoin d'informations qui ne sont pas toujours disponibles. Par exemple, il est très difficile d'obtenir des données sur le coût marginal des dommages causés à l'environnement, et les données concernant les coûts marginaux de la lutte contre la pollution sont généralement insuffisantes. En conséquence, les pouvoirs publics adoptent souvent une solution de rechange consistant par exemple à fixer le montant des taxes en fonction d'un objectif prédéterminé pour l'environnement.

112. En outre, la définition de l'assiette de la taxe pose des problèmes complexes. On peut les surmonter en utilisant une voie détournée. Par exemple, au lieu de déterminer l'assiette de la taxe en fonction des émissions de soufre ou de carbone, on se fonde sur la teneur en soufre ou en carbone du combustible.

113. Pour que l'effet incitatif d'une taxe ou d'une redevance ne soit pas affaibli par l'inflation, il est indispensable de réajuster les taux périodiquement pour tenir compte des variations de l'indice général des prix.

114. Enfin, les systèmes d'échange des droits d'émission posent de gros problèmes de conception. Par exemple, le marché doit être suffisamment vaste et avoir un potentiel de croissance. En outre, des procédures de suivi et de contrôle perfectionnées sont nécessaires.

iii. Difficultés administratives

115. Dans le cas de taxes spécifiques sur les unités d'émissions ou les dommages causés (taxes de Pigou), il peut s'avérer difficile du point de vue technique et pratique de mesurer et de contrôler la pollution. Par exemple, alors qu'il est assez simple de mesurer la pollution causée par une source unique, comme une conduite d'évacuation des eaux usées ou une cheminée d'usine, il est évidemment beaucoup plus difficile de le faire dans le cas de sources multiples comme les pots d'échappement des voitures.

116. De surcroît, dans le cas des taxes de Pigou, on est moins enclin à gérer effectivement une taxe environnementale efficace si les recettes sont faibles par rapport aux dépenses administratives encourues. Par ailleurs, le fait qu'un grand nombre de problèmes d'environnement appellent chacun des taxes spécifiques pose des difficultés administratives.

117. Nombre de ces difficultés administratives seraient évitées si l'on introduisait des taxes environnementales indirectes, dont le montant serait calculé en fonction des prix des intrants ou des produits finis sur le marché.

iv. Objectifs politiques antagoniques

118. L'utilisation d'instruments économiques à des fins écologiques doit être conciliée avec d'autres objectifs, notamment la répartition du revenu (équité) et la compétitivité au plan international.

119. La mise en place d'instruments économiques peut avoir, selon les entreprises, les secteurs, les régions et les groupes de revenu, des effets divers sur les coûts et la distribution. Par exemple, les débats consacrés à l'adoption d'une taxe nationale sur les émissions carboniques sont souvent axés sur la question de savoir si la taxe envisagée léserait les pauvres, priverait les mineurs de travail ou saperait les industries d'exportation. Ces considérations ont été déterminantes lors de l'adoption d'une taxe sur les émissions carboniques en Suède et sont toujours un élément central de la taxe énergie-gaz carbonique proposée par la Commission des communautés européennes.

120. Les questions de répartition sont également un élément essentiel des programmes d'échange des droits d'émission aux États-Unis. Par exemple, la formule d'attribution des quotas initiaux a été l'une des questions les plus litigieuses pendant le débat sur les dispositions relatives aux pluies acides du Clean Air Act de 1990.

121. À ce jour, il n'a été réalisé que relativement peu d'analyses empiriques sur les effets des instruments économiques sur la distribution. Cependant, les résultats des études menées donnent à penser que les taxes environnementales sont généralement régressives (en particulier dans le cas d'une taxe sur l'énergie) et que les taxes environnementales comme les programmes d'échange des droits d'émission peuvent conduire à des transferts de richesse importants. Des mesures compensatoires ou de rééquilibrage sont donc peut-être nécessaires pour faire en sorte que les instruments économiques soient politiquement acceptables.

v. Craintes en ce qui concerne la compétitivité internationale

122. Les milieux industriels sont généralement opposés à l'introduction de redevances et de taxes au profit de l'environnement par crainte d'une diminution de la compétitivité internationale et d'une baisse du niveau de l'emploi dans le pays. Ils craignent en outre qu'une taxation unilatérale ne conduise à des "exportations de pollution", en d'autres termes que la mesure soit inefficace à l'échelle mondiale. Cependant, une analyse empirique donne à penser que, s'agissant de marchandises respectueuses de l'environnement, il n'existe guère de corrélation entre des normes écologiques plus strictes et la compétitivité internationale. Les pays de l'OCDE qui consacrent des dépenses importantes à l'environnement ont vu leur compétitivité diminuer ou augmenter dans les industries intégrant l'environnement. Malheureusement, l'opposition des industriels aux taxes environnementales, notamment dans le domaine énergétique, a conduit de nombreux gouvernements à accorder diverses exemptions ou remises d'impôt qui, en fin de compte, réduisent l'effet incitatif de la taxe et empêchent d'atteindre les objectifs environnementaux.

123. Dans le cas des systèmes de consignation, leur impact sur le commerce est dû principalement aux conditions supplémentaires à remplir pour y participer et au coût de cette participation. Ces systèmes peuvent constituer des obstacles non tarifaires au commerce extérieur et donner un avantage aux producteurs nationaux sur le plan de la concurrence.

124. Des subventions causeraient probablement des distorsions dans le commerce international et seraient contraires aux règles du GATT et de l'Organisation mondiale du commerce. Selon les règles de l'OCDE, l'assistance financière est

soumise à des conditions spéciales car elle va à l'encontre du principe du "pollueur payeur" adopté en 1972 par les pays de l'OCDE. L'octroi d'une assistance est assorti des conditions suivantes : a) l'assistance doit être sélective et limitée aux secteurs de l'économie qui, sans elle, connaîtraient de graves difficultés; b) elle doit être limitée à des périodes de transition bien définies et précisées à l'avance, et adaptée aux problèmes socio-économiques spécifiques liés à l'exécution du programme d'environnement d'un pays; et c) elle ne doit pas créer de distorsions sensibles dans le commerce et les investissements internationaux.

ii) Expérience des pays est en transition

a. Contexte politique

125. Les pays en transition doivent assumer l'héritage écologique de l'ère de la planification centralisée. Un niveau de pollution élevé et la surexploitation des ressources naturelles au cours des décennies écoulées ont créé un grand décalage entre le financement nécessaire pour l'environnement et les ressources disponibles.

126. Pendant la période de transition, la mise en place d'un système efficace de financement de la protection de l'environnement a pâti de la relative lenteur de la privatisation, des imperfections du système bancaire, du sous-développement des marchés des capitaux et des insuffisances des systèmes fiscaux. Cependant, au vu des réformes économiques en cours et des améliorations progressives apportées aux politiques de l'environnement, on compte que les pays d'Europe centrale et orientale développeront leur système actuel de taxes et redevances sur les émissions pour créer un régime fort de politiques écologiques fondé sur des incitations économiques.

127. Les principaux impératifs pour l'avenir consistent à définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs concrets et réalisables, ainsi qu'à harmoniser les objectifs des politiques de l'environnement avec ceux d'autres politiques.

b. Utilisation actuelle des instruments économiques

128. Comme dans les pays de l'OCDE, les pays en transition utilisent de plus en plus les instruments économiques. La présente section est consacrée à la situation en Europe centrale et orientale, celle-ci étant bien documentée. Les États de la région perçoivent en général des redevances sur les émissions, les plus importantes étant celles sur la pollution atmosphérique, sur les déchets et sur les émissions dans les eaux de surface. C'est ainsi que la République tchèque et la Slovaquie perçoivent des redevances de pollution sur les sources ponctuelles industrielles à grand et moyen débit, et ont l'une et l'autre l'intention de prendre des mesures d'incitation économique pour réduire la pollution et générer des revenus. L'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Russie imposent toutes des taxes sur les émissions dans l'atmosphère et les émissions des centrales qui tiennent compte des facteurs influant sur le degré de détérioration de l'environnement tels que la quantité et la toxicité des émissions.

129. En outre, on trouve des exemples de redevances sur les déchets dans un certain nombre de pays. En Bulgarie, par exemple, depuis 1951 les municipalités perçoivent une redevance pour service rendu. En Tchécoslovaquie, il convient de noter que ce type de redevances a été institué dans bien des cas avant même la seconde guerre mondiale.

130. Par ailleurs, il existe des redevances sur les émissions dans les eaux de surface dans divers pays. En Bulgarie, par exemple, les usagers paient des redevances sur les eaux usées depuis 1951. Dans la République tchèque, on perçoit des redevances pour les réseaux d'assainissement et le traitement des eaux usées depuis des décennies. Les redevances que les autorités hongroises perçoivent à ce titre s'appellent "prix réglementés". Le coût du traitement des eaux usées variant d'une région à l'autre, le montant des redevances varie également.

131. En outre, dans un certain nombre de pays, on perçoit des redevances sur les produits. En Hongrie, des redevances sur les combustibles sont en vigueur depuis 1992. La Bulgarie a mis en place un instrument qui ressemble à une redevance sur les produits. La République tchèque et la Slovaquie devraient introduire sous peu des redevances sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. D'autre part, dans bien des pays d'Europe centrale et orientale, l'essence est taxée différemment selon qu'elle contient du plomb ou non.

132. En outre, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale pratiquent le système de consignation. La République tchèque élabore actuellement une législation globale qui permettra également de régler les problèmes complexes que pose le système actuel de consignation. En Pologne, le montant de la consigne dépend des négociations que les industriels et les détaillants entreprennent de leur propre initiative.

133. Enfin, un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale recourent à des mesures coercitives. C'est ainsi qu'en Bulgarie, on inflige des amendes en cas de pollution de l'air, de l'eau et des sols, de pollution acoustique, de pollution due aux champs électromagnétiques et à l'extraction minière. La République tchèque perçoit, en plus des redevances sur les émissions/effluents des droits pour inobservation des normes relatives à la pollution atmosphérique et aux eaux usées.

c. Surmonter les obstacles qui s'opposent à une plus large utilisation des instruments économiques

134. Les pays en transition sont aux prises avec la plupart des problèmes qui empêchent de recourir plus largement aux instruments économiques, problèmes examinés plus haut dans le contexte de l'OCDE et de diverses autres organisations. Comme le montrent les exemples ci-après, ces pays ont en général plus de mal à venir à bout de ces obstacles.

i. Acceptabilité politique insuffisante

135. Comme dans les pays de l'OCDE, le fait que les instruments économiques sont politiquement mal acceptés est un obstacle important à l'accroissement de leur

rôle dans les pays en transition. Les transformations parfois rapides et spectaculaires du paysage politique et les changements de dirigeants ont des répercussions négatives sur la continuité des travaux en cours. Il convient de faire preuve de plus de volonté et de courage politiques pour aborder sérieusement le problème de la protection de l'environnement.

ii. Difficultés administratives

136. C'est l'application effective de la politique de l'environnement qui pose d'importants problèmes dans les pays en transition. L'État de droit doit s'appuyer sur de puissants moyens coercitifs.

137. Les autorités locales participent de plus en plus à l'application des instruments économiques. Dans certains cas, différents échelons et services de l'administration participent au fonctionnement d'un seul mécanisme. L'instrument peut être conçu et mis en place au niveau national, tandis que les niveaux spécifiques d'émission sont fixés par les autorités locales et le contrôle et la perception des fonds sont assurés par les inspections régionales. Bien qu'il soit manifestement avantageux de faire intervenir les autorités locales qui sont directement concernées par les conditions locales, qu'elles connaissent exceptionnellement bien, il n'en reste pas moins qu'à chaque niveau la participation des pouvoirs publics entraîne un surcroît de dépenses administratives.

iii. Objectifs antagoniques

138. Les divers instruments économiques utilisés dans les pays en transition devraient en général servir à accroître les recettes et à réduire la pollution. Mais même si la preuve est faite qu'ils permettent de mobiliser des fonds, il est moins évident qu'ils soient efficaces en tant qu'incitations à mettre fin aux pratiques polluantes ou à les modifier.

139. Or, le fait que les redevances pour service rendu et les amendes sont en général relativement modiques ne contribue guère à modifier réellement le comportement de nombre de pollueurs. En fait, les fonds normalement perçus auprès des pollueurs sont souvent redistribués au secteur public pour financer des entreprises de services publics telles que les usines de traitement des eaux, les installations de chauffage et les centrales électriques. Les redevances sont trop modiques pour inciter les pollueurs à réduire leurs émissions mais, d'autre part, elles leur enlèvent des ressources qu'on aurait pu les encourager ou les obliger à investir dans des mesures de réduction ou de prévention de la pollution.

iv. Conditions économiques et structurelles défavorables

140. Même si les anciens pays à économie planifiée évoluent vers l'économie de marché à des rythmes différents et selon des modalités différentes, ils partagent des caractéristiques qui ont une incidence directe sur l'efficacité des instruments économiques. Par exemple, les progrès dans le processus de privatisation influent de façon décisive sur l'efficacité concrète desdits instruments. Un grand nombre de grandes entreprises de l'industrie lourde (souvent très polluantes), par exemple, n'ont pas encore été privatisées.

141. En outre, la rentabilité insuffisante des entreprises entrave l'application effective des instruments économiques. Il ressort des données indiquant les différences entre le montant des redevances et des amendes imposées et les montants effectivement perçus que les entreprises ne sont généralement pas en mesure de payer. Par ailleurs, l'inflation – qui reste relativement élevée dans tous les pays en transition – a pour effet d'entamer la valeur des redevances et des taxes fixes. Seuls quelques pays ont mis en place des mécanismes pour tenir compte de l'inflation.

iii) Expérience des pays en développement

a. Contexte politique

142. Les pays nouvellement industrialisés d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine ont des problèmes de pollution analogues à ceux de l'Europe orientale (mais pas nécessairement la même inefficacité). En revanche, nombre de pays, par exemple en Afrique, connaissent la même inefficacité mais ont une pollution industrielle relativement faible. Leurs problèmes écologiques ont plutôt trait à la gestion de ressources naturelles fragiles, telles que les sols, l'eau, la couverture forestière et la biodiversité. Leurs priorités sont l'alimentation, l'eau potable, l'énergie, l'assainissement et le logement.

143. Dans bien des cas, l'économie des pays en développement repose sur l'extraction de matières premières ou l'exportation de produits agricoles. Ces secteurs peuvent entraîner des perturbations extrêmes pour l'environnement. Même des industries relativement modestes peuvent menacer gravement l'environnement du fait que les pays manquent de moyens pour réduire la pollution, lutter contre elle, ou même simplement la surveiller.

144. S'il existe moins de pollution industrielle au sens classique dans la plupart des pays en développement, les problèmes de ressources naturelles liés à l'alimentation, à l'eau, à la santé, etc., y sont par contre plus graves que dans les pays en transition.

b. Utilisation actuelle des instruments économiques

145. Il n'est pas surprenant de constater que, dans le cadre de leurs politiques de l'environnement, les pays ayant atteint un stade de développement économique relativement avancé, tels que les pays nouvellement industrialisés d'Asie, ont mis en place, à titre expérimental, tout un arsenal d'instruments économiques. Il en va de même d'un certain nombre de pays d'Amérique latine. Mais, même dans les régions et les pays moins avancés, les décideurs considèrent que les instruments économiques apportent un complément utile à la réglementation.

146. Dans beaucoup de pays en développement, le régime fiscal des sociétés contient des dispositions visant à réduire la dégradation de l'environnement. Au Kenya et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, les investissements effectués pour prévenir l'érosion des sols et planter des cultures vivaces ou bisannuelles bénéficient d'un amortissement dégressif. En Amérique latine, le Brésil, le Chili et la Colombie accordent des incitations fiscales au reboisement.

147. Pour freiner la dégradation de l'environnement, certains pays en développement pratiquent une fiscalité différentielle sur les carburants et prélèvent une taxe moins élevée sur le carburant sans plomb que sur le carburant au plomb. Cette fiscalité différentielle vise à décourager la consommation de carburants qui dégagent de fortes concentrations de particules de métaux lourds. En Thaïlande, par exemple, l'État subventionne le prix au détail de l'essence sans plomb afin de le maintenir à un niveau légèrement inférieur à celui de l'essence au plomb et finance la subvention dont bénéficie ainsi l'essence sans plomb sur le produit d'une taxe sur l'essence au plomb. Dans la province chinoise de Taiwan, l'essence sans plomb est aussi vendue à un prix légèrement inférieur à celui de l'essence au plomb.

148. Des taxes plus ou moins complexes visent à décourager l'utilisation des véhicules à moteur ainsi que la consommation de carburant. Certains pays, comme la Côte d'Ivoire et l'Argentine, perçoivent un impôt annuel sur les véhicules automobiles, dont le taux varie selon la consommation en carburant, mesurée par le nombre de chevaux ou la cylindrée du moteur, le taux de consommation en carburant, ou le poids du véhicule. Dans d'autres cas, la fiscalité est conçue de façon à encourager l'utilisation de véhicules moins polluants. Au Kenya, par exemple, la taxe sur les véhicules à moteur diesel est deux fois plus élevée que la taxe sur les autres véhicules.

149. Un certain nombre de pays d'Asie ont commencé à mettre en place des systèmes mixtes, combinant taxes et subventions. Ces systèmes présentent l'avantage de s'autofinancer en grande partie. En matière de protection de l'environnement, ils permettent de contrebalancer une incitation négative (le bâton) par une incitation positive (la carotte). Sur le plan politique, ils sont sans doute plus acceptables que les taxes ou les redevances dans la mesure où ils apparaissent comme plus équitables.

150. La province chinoise de Taiwan, par exemple, a mis en place des systèmes de consignation. En 1988, avec la révision du Waste Disposal Act, on a commencé à mettre en place un système de récupération et de recyclage des déchets solides (bouteilles, boîtes en aluminium et vieux papiers).

151. En général, les réglementations et les redevances ne suffisent pas à inciter les entreprises et les particuliers à procéder aux investissements qui seraient nécessaires pour réduire la pollution dans les proportions requises pour assurer la qualité voulue de l'environnement. Les pouvoirs publics ont donc souvent mis en place, à titre complémentaire, des mécanismes nécessitant des subventions budgétaires. L'Inde, par exemple, a institué des incitations fiscales et des réductions de taux d'intérêt. En Malaisie, les entreprises qui construisent des bâtiments ou usines pour stocker, traiter et éliminer les déchets bénéficient de subventions tandis que les matériaux et équipements utilisés pour le stockage, le traitement et l'élimination des déchets dangereux sont exemptés de droits d'importation et de taxes de vente.

152. En Thaïlande, les droits d'importation frappant les équipements antipollution et le matériel de traitement ont été ramenés à un taux inférieur à 10 %. Aux Philippines, une loi entrée en vigueur en 1977 exempte l'équipement et le matériel antipollution de droits d'importation pendant 10 ans et prévoit des réductions d'impôt pour l'équipement et le matériel fabriqués sur place.

c. Surmonter les obstacles qui s'opposent à une plus large utilisation des instruments économiques

153. Il est encore plus difficile pour les pays en développement que pour les pays en transition de vaincre l'ensemble des obstacles qui ont été examinés plus haut, dans le contexte des pays de l'OCDE, comme le montrent les exemples donnés ci-après, portant sur l'acceptabilité politique des instruments économiques, les difficultés administratives qu'ils suscitent et les contradictions dans les objectifs des politiques menées.

i. Acceptabilité politique insuffisante

154. Comme dans les pays développés et dans les pays en transition, les entreprises industrielles et autres pollueurs des pays en développement se sont opposés à l'introduction d'instruments économiques, estimant avoir plus d'influence sur la conception et l'application des réglementations que sur celles des instruments économiques. De plus, les entreprises locales ont l'impression qu'elles peuvent se soustraire plus facilement à l'application d'une norme, dans la mesure où les pouvoirs publics n'ont les moyens ni de la faire appliquer, ni d'en contrôler l'application, alors qu'en matière de mécanismes fiscaux ou incitatifs, elles n'ont pas la même latitude. Par ailleurs, dans le cas d'instruments économiques, il est plus difficile de faire appel devant les tribunaux que de contester l'application d'une réglementation. Enfin, certains instruments économiques (en particulier les redevances) peuvent avoir un coût plus élevé pour les entreprises que celui de l'application de normes réglementaires.

155. Dans de nombreux pays, le secteur privé est souvent persuadé que les lois ne sont pas appliquées de façon égale à tous les agents économiques : souvent, les entreprises publiques ne paient pas d'amendes, en particulier en matière de pollution, soit parce qu'elles n'en n'ont pas les moyens, soit parce qu'elles exercent une grande influence politique.

156. Enfin, et c'est là une raison encore plus importante, les hommes politiques et les hauts fonctionnaires estiment généralement, d'une part, que l'adoption des mesures nécessaires pour lutter contre la pollution conduirait, à court terme, à un ralentissement de la croissance, d'autre part, que les dépenses consacrées à la lutte antipollution détourneraient des ressources rares d'utilisations plus utiles dans le domaine social et entraîneraient des hausses de prix.

ii. Difficultés administratives

157. Pour bien utiliser les instruments économiques dans les pays en développement, il faut intensifier les actions menées pour mettre en place des institutions et développer les compétences administratives. En premier lieu, il vaudrait mieux utiliser les structures existantes. On avance, depuis un certain temps, que la mise en place de taxes antipollution exige la création de nouvelles institutions et de nouveaux mécanismes. Mais il serait sans doute plus efficace de commencer par associer des incitations environnementales à des impôts existants dont la perception est certaine (par exemple les impôts sur les biens et les services) et d'instituer progressivement, en parallèle, des taxes

au profit de l'environnement, au fur et à mesure du renforcement des capacités administratives et techniques. Cependant, l'adoption d'incitations fiscales dans le cadre des systèmes d'imposition existants ne suscite guère d'enthousiasme, en particulier quand il s'agit de modifier le taux ou la base d'impôts ayant une large assiette, comme l'impôt sur le revenu ou la taxe sur la consommation.

158. Dans de nombreux pays en développement, les organismes publics chargés de la protection de l'environnement manquent de fonds, et n'ont donc qu'une faible capacité administrative et coercitive faute de personnel et d'équipement. Par ailleurs, la coordination des politiques laisse souvent à désirer et les chevauchements entre les différents échelons et administrations sont nombreux.

159. À cela, il faut encore ajouter que les fonctionnaires et cadres des institutions chargées de la protection de l'environnement sont généralement convaincus que l'emploi d'instruments économiques les priverait du contrôle direct qu'ils exercent sur les pollueurs, tout en les obligeant à coopérer plus étroitement avec les ministères de l'économie et des finances dont l'appui est habituellement nécessaire pour instituer une redevance ou un impôt nouveau.

160. Par ailleurs, la coordination entre les ministères responsables de l'environnement et de l'économie est généralement insuffisante et les organismes chargés de la protection de l'environnement n'examinent guère l'impact des politiques et des mesures qu'ils adoptent sur l'ensemble de l'économie. Inversement, les ministères de l'économie ne tiennent pas assez compte, dans l'élaboration des politiques sectorielles et macro-économiques, de leur impact sur l'environnement.

iii. Objectifs politiques antagoniques

161. Comme les pays en transition, de nombreux pays en développement ont hérité d'un secteur public important qu'ils privatisent progressivement. Mais alors qu'il faudrait appliquer le même traitement aux entreprises publiques et aux entreprises privées, les entreprises publiques sont soumises à une moindre discipline budgétaire et bénéficient d'exemptions et de remises d'impôt, ce qui maintient les distorsions et s'oppose à une utilisation plus large des instruments économiques.

c) Abandon progressif de l'usage des instruments économiques nuisibles à l'environnement

162. L'analyse des dépenses publiques en tant qu'instrument économique (voir ci-dessus) a montré qu'une politique consistant à subventionner des facteurs de production tels que pesticides, engrais chimiques et énergie, ou la production elle-même, et à vendre des ressources à un prix inférieur à leur valeur peut nuire à l'environnement, de même que lorsque les dépenses de fonctionnement et d'entretien restent insuffisantes et que l'on évalue mal les inconvénients et avantages pour l'environnement des projets d'investissement.

163. Dès lors, on peut aborder les problèmes d'environnement par le biais d'un redressement de la politique des dépenses publiques, ce qui, outre une

amélioration du bien-être économique, peut dégager des fonds pour assurer un développement durable.

164. Les responsables peuvent prendre diverses mesures pour orienter la politique de dépenses dans un sens qui ne nuise pas à l'environnement. Par exemple, les subventions qui encouragent une production et une consommation dépassant ce qui est nécessaire au bien-être social peuvent être progressivement supprimées.

165. L'expérience a montré que les subventions aux facteurs de production sont de nature et d'ampleur variables. Elles peuvent consister à appliquer aux importations des taux de change inférieurs au marché, à soutenir le crédit, ou encore à maintenir les prix en dessous du niveau d'équilibre du marché. Souvent, ces subventions n'ont pas de justification économique, surtout à long terme. Compte tenu de leur effet sur l'environnement et du fardeau fiscal (ou quasi fiscal) qu'elles représentent, il est nécessaire de réexaminer leur raison d'être. Une analyse minutieuse pourrait bien mener à leur suppression.

166. Les économies qui pourraient découler de la réduction de ces subventions constitueraient une source de financement pour le développement durable.

167. En ce qui concerne les autres domaines de dépenses publiques à considérer, il faut souligner que les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont indispensables non seulement pour maintenir la productivité des projets en cours, mais aussi pour éviter qu'ils ne nuisent à l'environnement.

168. Lors du choix des projets et de leur échelle, leurs effets éventuels sur l'environnement – quantitatifs ou tout au moins qualitatifs – doivent être pris en considération. En effet, une fois le projet lancé, les dépenses d'investissement qu'il représente sont irréversibles et la réparation de dégâts peut coûter très cher.

2. Utilité des fonds nationaux pour l'environnement

169. Les fonds nationaux pour l'environnement sont le plus souvent un poste du budget des dépenses ou un fonds public à part entière. Ils peuvent être alimentés par des taxes spécifiques, des dons extérieurs, ou encore des transferts ou allocations provenant du budget général. Ils peuvent servir à financer des projets très divers et être gérés à différents niveaux de l'administration publique.

170. De nombreux spécialistes considèrent que, même dans le meilleur des cas, la "prédestination" des crédits qu'implique un fonds pour l'environnement a certains inconvénients, car il y a de bonnes raisons de penser que cela nuit à l'efficacité.

171. D'un autre côté, il existe de très bons arguments généraux en faveur d'un système de recettes fiscales essentiellement non spécifique, et ils ont été largement étayés dans les analyses de la meilleure forme d'imposition. Un système où les recettes sont préaffectées tend à être inégal, car les dépenses sont fonction de la variation des ressources. De plus, étant donné l'assiette

réduite de l'impôt affecté à l'environnement, les revenus, et par conséquent les dépenses, peuvent subir de fortes fluctuations et être parfois insuffisants pour financer les programmes.

172. L'analyse des fonds pour l'environnement qui existent dans les pays de l'OCDE, les économies en transition et les pays en développement montre pourquoi, malgré les incertitudes, ces fonds ont gardé un certain attrait en tant que source de financement.

a) Fonds pour l'environnement dans les pays de l'OCDE

173. Plusieurs pays de l'OCDE ont recours à la préaffectation des revenus pour garantir le financement continu qui permettra de réaliser certains objectifs en matière de protection de l'environnement. Généralement, ces revenus servent à financer des investissements dans les services publics s'occupant de l'environnement, afin d'assurer la conformité avec les dispositions en vigueur. Plus le lien entre le prélèvement public et son usage est directement perçu, plus la préaffectation est bien acceptée.

174. Il existe différents exemples de fonds nationaux pour l'environnement dans les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, par exemple, les recettes budgétaires préaffectées ont constitué, dans le cadre du programme d'aide à la construction, de 1979 à 1989 puis, à partir de 1989, dans celui du fonds d'État autorenouvelable, une source stable de financement des installations publiques de traitement des eaux usées. Souvent les taxes sur le tabac et les alcools semblent être la solution la moins difficile à imposer politiquement pour collecter les fonds destinés aux programmes de protection de l'environnement; toujours aux États-Unis, l'État de Washington prélève une taxe sur les cigarettes qui sert à financer des programmes visant à améliorer la qualité de l'eau.

175. L'un des systèmes locaux les plus connus en Europe est, en France, celui des agences financières de bassin qui taxent la pollution par les effluents pour couvrir le coût de l'adduction d'eau et de la gestion de sa qualité. Des mécanismes similaires fonctionnent en Allemagne et aux Pays-Bas.

176. Des mécanismes alimentés par des taxes environnementales pour la lutte contre la pollution atmosphérique existent notamment au Canada, aux États-Unis, en France et au Portugal. Des taxes sur le bruit provoqué par les avions servent à couvrir le coût des mesures antibruit (Allemagne, Belgique, France, Suisse) et plusieurs pays financent le traitement et le recyclage des déchets à l'aide de taxes d'enlèvement des ordures.

177. L'expérience acquise par les pays de l'OCDE a montré que les avantages de la préaffectation des redevances environnementales directes sont plus nets dans les programmes décentralisés, où ces taxes ont un effet incitateur et où, en raison de la relation directe qu'elles ont avec leur affectation, le système apparaît comme transparent et plus acceptable.

b) Les fonds pour l'environnement dans les pays en transition

178. Dans les pays en transition, le financement public et privé des activités relatives à l'environnement s'avère insuffisant. C'est la raison pour laquelle les fonds nationaux pour l'environnement ont pris une place non négligeable.

179. La contribution de ces fonds semble de plus en plus importante dans la plupart des pays. En Russie, par exemple, leur part dans l'investissement pour la réduction de la pollution est passée de 6,6 % en 1990 à 29,6 % en 1991; en Pologne, leur contribution aux dépenses consacrées à la protection de l'environnement est passée de 2 % en 1990 à 22,3 % en 1993.

180. Les pays en transition ont démontré que les instruments de financement qu'ont les fonds nationaux pour l'environnement jouent un rôle important dans la répartition des recettes et leur orientation vers des investissements prioritaires qui permettent ainsi de réduire sans coûts excessifs les dommages causés à l'environnement.

c) Les fonds pour l'environnement dans les pays en développement

181. Au cours des cinq dernières années, une bonne vingtaine de fonds nationaux pour l'environnement ont été créés dans les pays en développement, notamment ceux où la croissance économique s'est accompagnée d'une importante dégradation du milieu naturel qui a conduit les pouvoirs publics à intervenir mais sans avoir suffisamment de moyens de financement. La taxation des émissions polluantes et autres redevances au profit de l'environnement n'étant pas particulièrement importantes dans la plupart des pays en développement, les recettes de ces fonds nationaux proviennent ou se complètent généralement de prélèvements sur le produit d'activités qui ne sont pas directement liées à l'environnement (l'Algérie, par exemple, les tire d'une taxe sur les titres de transport aérien internationaux), ou de sources extérieures (à Sri Lanka, le Fonds pour la réduction de la pollution a été créé avec l'aide de donateurs); le Costa Rica constitue un exemple à part dans la mesure où les deux tiers d'une taxe sur les carburants sont destinés à financer des projets d'infrastructure visant à réduire les émissions de gaz carbonique.

182. En plus des fonds financés par des recettes qui leur sont réservées, un certain nombre de pays ont créé des fonds bénéficiant de financements extérieurs. La majorité de ces derniers financent des activités liées à la préservation de la nature ou de la biodiversité, mais plusieurs fonds nouvellement créés ont la réduction de la pollution comme objectif; c'est le cas à Sri Lanka, où une contribution du Gouvernement néerlandais a permis de créer un fonds autorenouvelable à cette fin. L'OCDE a contribué à financer des fonds nationaux pour l'environnement en Thaïlande. D'autres donateurs, tels que le Canada, les États-Unis, la Norvège et le Fonds pour l'environnement mondial, ont de même apporté des contributions. Des soutiens financiers ont par ailleurs été accordés par le biais de conversions de dettes en investissements écologiques et d'autres formes de conversion de dettes.

183. Les fonds bénéficiant d'un financement extérieur sont créés grâce à des dons multilatéraux ou bilatéraux ou à des conversions de dettes en investissements écologiques. Ceux qui prennent la forme de fonds d'affectation

spéciale à l'environnement financent le plus souvent des activités de préservation de la nature.

184. Dans les pays en développement, ces fonds sont souvent utilisés en réponse à des décisions ponctuelles, des urgences ou des priorités politiques. Bien que les fonds nationaux peuvent permettre de mobiliser les ressources des entreprises du secteur privé, ces mécanismes de financement joueront encore un rôle marginal aussi longtemps que l'on n'augmentera pas de façon significative les taxes environnementales.

B. Mobilisation du financement privé pour le développement durable

1. Méthode d'action

185. Au cours des 10 dernières années, la mise en place de règlements stricts a eu pour effet d'accroître régulièrement le financement privé de la lutte contre la pollution dans plusieurs pays de l'OCDE, à la fois en données absolues et en pourcentage du PNB.

186. Dans les pays en développement, ce financement privé a également augmenté au cours des 10 dernières années, en particulier dans le pays nouvellement industrialisés d'Asie. Dans les pays en transition, il devrait s'accroître au rythme des privatisations.

187. Pour faciliter les investissements privés dans la lutte contre la pollution, les pays de l'OCDE, les pays en transition et les pays en développement ont eu recours à une variété d'instruments, que l'on peut classer en trois grandes catégories : programmes de crédit, facilités de financement, formules de cofinancement et fonds de capital-risque.

2. Accès au crédit

188. Si l'on veut que les mécanismes de collecte et d'allocation de ressources financières pour la prévention et la lutte contre les répercussions de la pollution jouent leur rôle de façon efficace, il est nécessaire que les marchés financiers et les marchés de capitaux fonctionnent correctement, ouvrant sans restrictions l'accès à différentes sources de financement, le choix des investisseurs étant essentiellement déterminé par la structure de capital qui leur paraît convenir le mieux.

189. Dans les pays en développement, les options de financement offertes aux industries sont généralement très restreintes en raison du sous-développement et des dysfonctionnements qui caractérisent les marchés financiers et les marchés de capitaux.

190. Si plusieurs pays se sont lancés, à la fin des années 70 et au début des années 80, dans la libéralisation financière en supprimant rapidement (Argentine, Chili) ou progressivement (Indonésie, République de Corée) les plafonds de taux d'intérêt, la centralisation du crédit et les barrières à l'entrée du marché, les marchés financiers, eux, n'ont pas encore été suffisamment libéralisés.

191. La situation est particulièrement difficile pour les petites entreprises qui sont souvent contraintes de se tourner vers des sources de crédit parallèles et plus chères. En raison du coût élevé des crédits qu'elles proposent, ces sources ne sont pas indiquées pour le financement d'investissements à rendement relativement faible, ce qui est le cas des investissements antipollution. Pour compenser les insuffisances des sources de financement, classiques et parallèles, plusieurs pays ont mis en oeuvre des programmes de crédit précisément destinés à assurer le financement des programmes de réduction de la pollution.

192. En règle générale, ce sont des institutions financières chargées de l'octroi de prêts d'équipement public qui ont consenti les prêts destinés aux programmes de réduction de la pollution. Ainsi, c'est le Gouvernement mexicain qui a doté le mécanisme de prêts pour l'environnement du Fonds d'équipement industriel, le FONEI. En Inde, les banques de développement, dont le capital est en majorité détenu par l'État, fournissent des crédits encadrés pour différents projets prioritaires, dont des programmes de lutte contre la pollution. Mais ces crédits octroyés à des taux préférentiels ont davantage bénéficié aux grandes sociétés, qui ont plus que les petites entreprises les moyens de satisfaire aux exigences de la bureaucratie.

193. La plupart des gouvernements ont conscience que les programmes de crédit encadrés ne sont généralement pas bien ciblés et peuvent être à l'origine d'importants déséquilibres.

3. Incitations financières

194. Dans les pays de l'OCDE, le financement privé de la lutte contre la pollution a bénéficié non seulement des différents systèmes de subvention évoqués ci-dessus, mais également de prêts directs à des conditions préférentielles et de régimes d'abattement fiscaux temporaire.

195. C'est ainsi que les crédits d'impôt pour investissement, qui produisent une réduction fiscale ferme en subventionnant l'achat d'un actif, ont été largement utilisés au Canada, en Norvège et aux Pays-Bas. D'autres facilités fiscales ont permis de déprécier certains actifs à des taux plus élevés ou sur des périodes plus courtes que la normale (ou les deux à la fois), différant ainsi les obligations fiscales des premières années de la durée de vie de l'actif en diminuant les prélèvements ultérieurs nets.

196. Ainsi, l'Allemagne a autorisé la dépréciation accélérée de la technologie de réduction de la pollution des eaux, de l'air et du sol. Aux États-Unis, la loi de réforme fiscale de 1969 (Tax Reform Act) a rendu possible, dans le cas de vieilles installations industrielles et pour une période limitée, l'amortissement rapide – sur 5 des 15 premières années – des équipements antipollution. Au Canada, les installations contre la pollution de l'eau et de l'air effectuées dans des établissements qui ont commencé à opérer avant 1974, de même que les équipements qui permettent d'économiser l'énergie, peuvent donner lieu à amortissement accéléré ou à abattement pour investissement. Le fisc japonais permet lui aussi l'amortissement accéléré des équipements antipollution, de recyclage, et ceux qui favorisent les économies d'énergie, notamment l'exploitation de l'énergie solaire.

197. Les fonds bénéficiant directement d'abattements fiscaux (tels que ceux qui existent au Japon) bénéficient d'avantages assimilables à l'amortissement accéléré : les revenus qu'une société réserve pour l'environnement sont exemptés d'impôt, ne devenant imposables que quand ils sont effectivement investis. Le principal avantage de ce système découle du report d'imposition. Dans d'autres cas (celui des États-Unis, par exemple), les grandes sociétés industrielles peuvent souvent réduire de 1,5 à 2 points de pourcentage le coût des emprunts destinés à couvrir leurs investissements dans la réduction de la pollution si elles émettent des obligations de développement industriel exonérées d'impôt. Dans d'autres pays, les taux d'imposition des actifs sont liés aux antécédents de l'entreprise dans le domaine de l'environnement.

4. Arrangements de cofinancement et fonds de capital-risque

198. Les gouvernements, les donateurs bilatéraux et des institutions internationales telles que la Banque mondiale et le FEM expérimentent actuellement divers mécanismes destinés à attirer d'importants volumes de fonds privés pour financer les investissements dans le domaine de l'environnement.

199. La collaboration des investisseurs privés avec les gouvernements, les donateurs bilatéraux et les institutions internationales se justifie d'un point de vue financier (dons, cofinancement) et stratégique (nouvelles possibilités d'opérations) et sur le plan des relations publiques. Les institutions internationales, par exemple, peuvent offrir des avantages qui encouragent les investisseurs privés à participer au financement de projets dont ils auraient pu se désintéresser à cause des risques financiers et technologiques qu'ils comportent.

200. Les investisseurs privés peuvent obtenir des capitaux du FEM s'ils cofinancent des projets avec une institutions financière internationale participant à ce fonds. Les capitaux du FEM permettent à ces institutions de financer des projets auxquels elles n'auraient pas envisagé de s'associer sans cela. Un soutien du FEM et des institutions de financement peut renforcer la crédibilité d'un projet et augmenter ses chances d'attirer d'autres sources de cofinancement.

201. Outre les systèmes de cofinancement, les fonds de capital-risque faisant appel à un financement public constituent un modèle prometteur de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Les trois exemples les plus marquants sont le Fonds des nouveaux marchés pour l'environnement mondial (Global Environment Emerging Markets Fund), parrainé par le Gouvernement des États-Unis, le Fonds nordique pour l'environnement (Nordic Environment Finance Corporation), parrainé par les cinq pays nordiques, et le Fonds nord-américain pour l'environnement (North American Environment Fund), partiellement financé par le Fonds japonais de coopération économique avec l'étranger.

202. Par ailleurs, la Banque mondiale et la Société financière internationale envisagent la création d'un fonds de capital-risque pour la protection de la biodiversité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement.

C. Coordination des politiques nationales de développement durable

203. Action 21 préconise toute une série de réformes des politiques nationales, faisant valoir le principe du pollueur payeur et le rôle des réglementations et des instruments économiques.

204. De telles réformes peuvent être opérées après une simple analyse des coûts et avantages internes, le pays agissant unilatéralement. Cependant, dans la plupart des cas, les facteurs internationaux doivent également être pris en compte et les pays envisageant des réformes peuvent vouloir établir une coopération régionale ou multilatérale afin d'éviter que leur compétitivité sur le marché international ne soit entamée si leurs partenaires commerciaux n'adoptent pas de réformes de leur côté.

205. La coordination des réformes peut se faire à l'échelon régional ou à l'échelon mondial. Si des tentatives de coopération régionale ont été faites en Europe, aucune forme de coopération multilatérale n'existe encore.

206. Il est peut-être bon de décrire brièvement le modèle européen et d'étudier ensuite quelques possibilités de coordination multilatérale des réformes nationales.

207. En Europe, la nécessité de donner une dimension régionale aux politiques écologiques a été largement reconnue. Les efforts actuellement faits pour harmoniser ces politiques et les instruments nationaux s'y rapportant devraient contribuer à renforcer la convergence des pays de la région.

208. Le processus "Environnement pour l'Europe", lancé en 1991, joue un rôle important à cet égard. La déclaration ministérielle adoptée à la Conférence de Lucerne en avril 1993 en a souligné la dimension politique et abordé les principaux aspects de la convergence des politiques européennes de l'environnement.

209. Le Programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et en Europe orientale, également adopté à la Conférence, va largement dans le sens de cette convergence. La Conférence a approuvé les idées de la Commission économique pour l'Europe (ONU) sur des instruments et des mécanismes destinés à promouvoir la coopération et la convergence entre les pays européens et constituant les éléments d'un programme à long terme de protection de l'environnement pour l'Europe. L'élaboration de ce programme se poursuit actuellement dans le cadre des préparatifs de la prochaine conférence ministérielle "Environnement pour l'Europe", qui doit se tenir à Sofia en octobre 1995.

210. L'OCDE a élaboré en 1994 un document sur l'utilisation d'instruments économiques pour résoudre les problèmes écologiques mondiaux et transfrontières. Parmi les mesures proposées figuraient l'établissement d'un système de taxation nationale harmonisé à l'échelon international et la mise en place de systèmes régionaux de permis négociables.

211. En résumé, malgré les progrès réalisés jusqu'ici, nombre de problèmes restent à résoudre, notamment en ce qui concerne l'utilisation des instruments

économiques. La Conférence ministérielle qui se tiendra à Sofia en octobre 1995 imprimera peut-être le fort élan politique nécessaire pour y parvenir.

212. L'organisation de consultations multilatérales semble logiquement être la prochaine étape pour renforcer la coopération dans l'élaboration et l'application de politiques de développement durable à l'échelon international.

III. MÉCANISMES NOVATEURS DE MOBILISATION DES RESSOURCES AUX ÉCHELONS NATIONAL ET INTERNATIONAL

A. Taxes sur les transports aériens

1. Objectifs

213. On fait valoir que les transports aériens, comme d'autres activités consommatrices d'énergie, contribuent au réchauffement de la planète et peut-être aussi à l'appauvrissement de la couche d'ozone, effets auxquels il faut ajouter une multitude d'autres problèmes écologiques.

214. C'est pourquoi une taxe sur les transports aériens a été envisagée lors de diverses rencontres internationales. Les modalités de cette taxe (qu'il serait plus approprié d'appeler "redevance pour usage de l'espace écologique aérien") doivent encore être précisées.

215. Le principe de base est celui du pollueur payeur, qui permettrait de mettre le coût de la pollution engendrée par les transports aériens à la charge de ceux qui causent le dommage. Une taxe sur le carburant, par exemple, devrait accélérer la mise au point d'une technologie des moteurs d'avion qui soit écologiquement rationnelle; un autre objectif de cette taxe serait de collecter des capitaux pour le financement du développement durable.

2. Calcul de la taxe et recettes attendues

216. En théorie, l'assiette d'une taxe sur les transports aériens devrait être le volume de pollution. Mais elle pourrait également porter sur la source d'énergie utilisée (carburant, par exemple) ou sur le nombre de passagers et le volume de marchandises transportés. Il a aussi été proposé de prélever une taxe sur chaque billet d'avion, en commençant par les billets pour les vols internationaux.

217. Le choix du carburant comme assiette de la taxe contribuerait, comme on l'a dit ci-dessus, à répercuter le coût de la pollution atmosphérique sur ceux qui en sont responsables et favoriserait donc la mise au point et l'adoption de moteurs moins polluants.

218. On estime qu'une taxe assise sur le nombre de passagers ou le volume de marchandises transportés rapporterait par an entre 800 millions de dollars (taxe de 1 % sur le prix du billet des passagers de tous les vols internationaux réguliers dans le monde) et 2,2 milliards de dollars (taxe de 1 % sur le prix du billet des passagers et du fret, s'appliquant à tous les vols réguliers dans le monde).

3. Régime de la taxe

219. Si une taxe sur les transports aériens était instaurée, un certain nombre de principes généraux devraient être respectés; il conviendrait notamment d'éviter la création de nouvelles institutions et de mettre en place une structure de gestion transparente.

220. Il serait souhaitable d'étudier la possibilité de confier aux institutions existantes le recouvrement des taxes perçues sur le plan national et pouvant être transférées à une autorité internationale compétente.

221. Il existe plusieurs manières de répartir les recettes perçues entre les diverses priorités du développement durable. S'il existe une volonté politique d'orienter une part donnée de ces recettes vers une autorité internationale compétente, il sera possible de s'entendre sur un certain nombre de domaines d'utilisation.

222. Il serait par exemple possible d'affecter une part des recettes à un fond multilatéral qui aiderait à financer la mise au point de moteurs et de carburants moins polluants. Le reste des recettes pourrait être affecté à un "guichet de subventions" créé au FEM.

4. Questions non résolues

a) Questions relatives aux objectifs de la taxe

223. Une taxe sur les transports aériens instituée à l'échelon international permettrait-elle d'internaliser le coût de la pollution causée par ces derniers? Il faudra choisir entre une taxe basée sur l'utilisation de carburant et une taxe liée au volume du trafic aérien. Aucune raison a priori ne permet, en effet, de conclure que le volume du transport aérien est directement ou proportionnellement lié aux émissions de gaz à effet de serre ou à l'appauvrissement de l'ozone.

224. Une taxe sur les transports aériens adoptée à l'échelon international réussirait-elle à réduire les émissions? Certains experts font valoir que même une taxe basée sur les carburants a peu de chances d'avoir un effet notable sur les émissions car il n'existe que peu ou pas de marges de réduction susceptibles d'être exploitées par les compagnies aériennes pour réduire la pollution.

b) Questions relatives à la conception de la taxe

225. Est-il juste de s'en prendre aux compagnies aériennes en imposant une taxe visant à internaliser les coûts associés aux polluants de l'environnement? Certains experts estiment que la taxe proposée est inadaptée car les transports aériens ne sont que très peu responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone et du taux d'émission des gaz à effet de serre. Il faudrait en fait qu'une taxe visant à internaliser les coûts associés aux émissions de gaz à effet de serre et à l'appauvrissement de la couche d'ozone s'applique à toutes les sources d'émissions.

226. Au lieu de prélever une taxe sur le trafic aérien, on pourrait taxer les produits qui sont étroitement liés aux émissions tels que le kérosène, les carburants et autres produits pétroliers. Certains experts font cependant observer qu'il ne semble guère possible d'instituer ce type de taxe actuellement parce que la plupart des pays perçoivent déjà des impôts indirects frappant la consommation et des taxes sur la valeur ajoutée.

227. L'introduction d'une taxe sur les transports aériens adoptée à l'échelon international affecterait-elle la viabilité des compagnies aériennes? Si la nouvelle taxe afin de ne pas affecter la situation financière des compagnies aériennes est à la charge des passagers, l'élasticité de la demande par rapport aux prix (dont on suppose qu'ils sont élevés) risque d'avoir des effets négatifs sur les transports aériens et en particulier sur les vols affrétés.

c) Questions relatives à l'acceptabilité politique et à la gestion de la taxe

228. Quel serait le degré d'acceptabilité politique d'une taxe sur les transports aériens instituée à l'échelon international? Selon certains experts, une taxe de ce type devrait faire appel à la coopération de la communauté internationale et être adoptée par cette dernière avant de pouvoir être appliquée. Cela constituerait un précédent important car il n'existe actuellement pas de taxe à l'échelon mondial. Cette taxe obligerait les autorités nationales à convenir d'un système d'imposition harmonisé et éventuellement à déléguer certains pouvoirs souverains dans ce domaine à une institution internationale. On ne sait pas si les autorités nationales accepteraient de déléguer ces pouvoirs ou s'il existe une institution internationale ayant les compétences requises pour gérer une taxe mondiale telle que la taxe sur les transports aériens. Les organisations de transport aérien telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Association du transport aérien international auront probablement de toute façon un rôle à jouer dans la gestion d'une telle taxe.

5. Autres options

229. Compte tenu des objectifs du projet de taxe, quelles seraient les autres options? D'après certains experts, si le principal objectif de la taxe proposée est de mobiliser des fonds pour une cause écologique valable, il serait peut-être plus simple que les gouvernements harmonisent les taxes liées à la protection de l'environnement et de les inciter à consacrer une partie de ces recettes fiscales à un fonds commun chargé de financer l'étude des problèmes mondiaux d'environnement. Ce fonds pourrait par exemple relever du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

B. Permis négociables visant à réduire les émissions de CO₂

1. Options politiques

230. En 1992, le secrétariat de la CNUCED a publié un rapport sur la mise au point d'un système mondial de droits négociables d'émission de carbone (UNCTAD/RDP/DFP/1). Il a été noté que les permis négociables constituaient à la fois un moyen efficace de contrôler les émissions de dioxyde de carbone à un coût minimal et un mécanisme permettant véritablement de transférer les ressources

/...

vers les pays en développement et les pays à économie en transition afin de les aider à participer aux efforts internationaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Depuis la signature de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992 et son entrée en vigueur en mars 1994, de nouvelles études sur la question ont été réalisées par le secrétariat de la CNUCED. Ces études portent sur la faisabilité et la mise en oeuvre d'un système de permis négociables visant à réduire les émissions de CO₂ au niveau international.

231. Au nombre des options politiques permettant de faire face aux changements climatiques, le système des permis négociables est considéré par beaucoup comme étant un moyen efficace de réduire les émissions de CO₂. Le Groupe de travail des stratégies correctives du Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude du changement climatique a examiné divers systèmes d'échange de droits d'émissions. Un problème d'égalité risque de se poser et d'entraver l'application d'un système de permis négociables à l'échelon mondial.

2. Aspects techniques des échanges

232. Un système international de permis négociables visant à réduire les émissions de CO₂ ne doit pas nécessairement commencer par un accord global d'échange de droits d'émission pour tous les gaz à effet de serre. Il n'est pas non plus indispensable de négocier dès le départ un accord international ayant force obligatoire sur les objectifs en matière d'émissions et l'allocation des droits d'émissions de toutes les parties à l'accord. L'engagement d'un certain nombre de pays de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre pourrait par contre faciliter l'adoption d'un processus évolutif dans le cadre duquel il serait possible de commencer par un système simple (par exemple, un système d'échange de droits d'émission de CO₂ entre un nombre restreint de pays) et d'évoluer progressivement vers un système plus complet.

233. Un système pilote de permis négociables pourrait être introduit dans un petit nombre de pays ayant un objectif commun. Chaque pays participant pourrait recevoir des permis négociables sur la base de ses objectifs en matière d'émissions. Le système pourrait ensuite se développer. Il pourrait être volontaire, son principal objectif étant de recueillir des informations, de mener des travaux de recherche et d'obtenir des données d'expérience dans ce domaine.

234. Il convient d'étudier quel serait le nombre minimal de signataires et le volume d'émissions permises pour le bon fonctionnement du marché. Le marché doit en effet être assez vaste pour éventuellement attirer d'autres signataires. Il n'existe pas de formule scientifique pour fixer ces chiffres. Les leçons tirées d'autres marchés fonctionnant bien et, allant des eurodollars au blé, suggèrent qu'il faut disposer d'un minimum de blocs commerciaux différents représentant à eux tous au moins 20 % de l'ensemble des émissions mondiales. Un marché de permis d'émissions regroupant les États-Unis, l'Union européenne et le Japon (qui sont responsables d'environ 40 % des émissions mondiales de CO₂) et basé sur la stabilisation des émissions de CO₂ aux niveaux de 1990 en l'an 2000 pourrait, à 10 dollars la tonne, générer plus de 8 milliards de dollars des États-Unis chaque année.

3. Rôle des systèmes pilotes

235. Les systèmes pilotes constituent peut-être la clef des progrès futurs. Un système pilote de permis négociables visant à réduire les émissions de CO₂ pourrait être mis en place dans les principaux pays émetteurs. Les participants au programme mettraient au point et essaieraient un certain nombre de mécanismes essentiels à la viabilité à long terme d'un système complet de permis négociables comprenant l'émission de certificat, le suivi, l'échange, la compensation, la comptabilité et le règlement des différends. L'utilisation des marchés pouvant réduire notablement les coûts de contrôle des émissions de gaz à effet de serre, il semble qu'il serait dans l'intérêt des principaux émetteurs d'ouvrir la voie. Compte tenu du fait que les questions d'équité pourraient être résolues de façon satisfaisante, la participation de certains pays en développement serait également importante tant pour la crédibilité du système que parce qu'elle permettrait d'essayer des mécanismes de transfert de fonds et d'assistance technique.

4. Questions non résolues

236. Quelles sont les grandes options concernant l'allocation des quantités initiales de "droits d'émissions"? Les systèmes basés sur les considérations d'égalité, notamment l'égalité d'émissions par habitant, ne seront vraisemblablement pas acceptés par les pays développés. Ceux qui se fondent sur des niveaux historiques d'émissions favoriseraient les pays très industrialisés et seraient difficiles à faire accepter aux pays en développement. Les systèmes d'échange semblent donc être plus faisables lorsqu'il est possible de trouver des solutions faisant appel à la coopération comme, par exemple, une formule d'allocation à plusieurs niveaux.

237. Certaines des dispositions détaillées concernant un éventuel système mondial d'échange des permis iraient-elles à l'encontre des intérêts des pays en développement? Les pays en développement exportateurs de pétrole, par exemple, craignent une détérioration des termes de l'échange de leurs produits de base si des mesures sont prises pour limiter les émissions de carbone, ce qui les priverait des ressources dont ils ont besoin à présent pour leur développement.

238. Est-il vraisemblable que l'échange de droits et crédits ait lieu avant que les allocations concernant les émissions aient force obligatoire et exécutoire? Le lancement d'un système mondial d'échange des permis est compliqué du fait qu'il n'existe aucune règle permettant de fixer l'allocation initiale des droits d'émission.

239. Quelle devrait être la durée des crédits accordés en matière d'émission de carbone? Les pays participants devront peut-être faire face à une situation où les règles du jeu se modifient. Les parties confrontées à de futures limitations de leurs émissions se rendront peut-être compte qu'elles ont déjà utilisé les moyens les moins coûteux de réduction des émissions de carbone. Cela devrait être pris en compte lors de l'allocation des droits et montre qu'il est nécessaire de définir la date d'expiration ou la durée des crédits relatifs aux émissions de carbone afin d'éviter une modification des données de base défavorable et de tenir compte des nouveaux venus.

IV. FINANCEMENT DES ÉLÉMENTS SECTORIELS ET
INTERSECTORIELS D'ACTION 21

A. Moyens d'action

240. Les sections I à III du présent rapport traitent des politiques macro-économiques et micro-économiques visant à mobiliser des ressources nouvelles et supplémentaires pour financer les éléments d'Action 21, l'accent étant placé sur les principaux facteurs qui permettent de dégager des ressources financières; ces facteurs sont les suivants : premièrement, la conjoncture externe, en particulier le volume de l'aide publique au développement, des investissements étrangers directs et des investissements de portefeuille ainsi que celui des prêts consentis par les institutions financières internationales; deuxièmement, les politiques nationales, en particulier le rôle du contexte politique, l'utilisation d'instruments économiques parallèlement à la réglementation et le rôle des fonds nationaux pour l'environnement et des investissements du secteur privé dans le développement durable; troisièmement, l'utilisation d'instruments financiers novateurs pour accroître les ressources au service d'un développement durable.

241. Le montant des ressources disponibles pour le financement d'activités sectorielles et intersectorielles est fonction de la conjoncture externe et interne et du succès des politiques macro-économiques et micro-économiques.

242. L'examen consacré ci-après à la question du financement des activités intersectorielles (financement du transfert des écotechniques et de la biotechnologie) et de la mobilisation de ressources financières pour les six secteurs définis dans les chapitres 10 à 15 d'Action 21 consiste donc, dans une grande mesure, à passer en revue les modalités d'application des politiques et instruments visés dans les sections I à III.

243. Il en va de même pour les activités intersectorielles concernant la démographie et l'élimination de la pauvreté dont les aspects financiers sont examinés dans le rapport du Secrétaire général sur l'élimination de la pauvreté et le développement durable (E/CN.17/1995/14) ainsi que dans le rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement (A/CONF.171/13 et Add.1).

B. Tendances en matière de financement d'activités sectorielles

244. Les rapports du Secrétaire général dont la Commission est saisie à sa présente session⁴ examine l'évolution de la situation et les tendances relatives au financement des six secteurs définis dans les chapitres 10 à 15 d'Action 21.

245. Les rapports examinent la question du financement compte tenu des principaux facteurs dont dépend la disponibilité des ressources financières aux fins du développement durable et mettent en évidence les problèmes sectoriels spécifiques qui entravent la mobilisation des ressources.

246. S'agissant de l'APD, par exemple, ces rapports mettent l'accent sur la composition des apports et mentionnent les divergences entre les priorités des bailleurs de fonds et celles des pouvoirs publics. Les priorités de financement

des institutions financières internationales et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) sont également analysées.

247. S'agissant du contexte politique national et de ses effets sur le financement des activités sectorielles, les rapports mettent l'accent sur le rôle des instruments économiques (notamment des subventions) et sur les moyens d'accroître la part des capitaux privés devant permettre d'assurer un développement durable.

248. Les rapports traitent en outre du rôle potentiel de mécanismes financiers novateurs et mentionnent un certain nombre de mécanismes spécifiques pour certains secteurs.

249. Ils traitent enfin de l'importance que revêtent les conventions internationales comportant des clauses financières ayant force obligatoire.

C. Ressources pour le financement d'activités intersectorielles

1. Financement de transfert des écotechniques

250. Le débat sur le transfert de technologies est engagé depuis un certain temps. Il a toutefois bénéficié d'un regain d'attention de la part de la communauté internationale lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement où la question de l'accès aux écotechniques figurait en bonne place à l'ordre du jour.

251. Près de trois ans après la Conférence, une approche pragmatique semble se dégager, ce qui amène à conclure que les difficultés d'un tel processus n'avaient pas été suffisamment prises en compte dans la notion de "transfert", ce qui a peut-être été la cause de certains des problèmes rencontrés.

252. La "nouvelle" optique dans laquelle s'inscrit le transfert d'écotechniques met l'accent sur la nécessité de s'assurer une coopération sous la forme de partenariats plutôt que de chercher à effectuer des "transferts" ou des échanges de matériel. Cette approche permet également de résoudre les problèmes en amont.

253. Cette évolution a également des répercussions sur la question du financement du transfert de ces techniques; elle est maintenant examinée principalement dans le cadre du plan directeur proposé dans les sections I à III ci-dessus.

a) Rôle des flux externes

254. L'amélioration de la conjoncture externe et les réformes de politique intérieure dans les pays bénéficiaires ont eu pour effet d'accroître considérablement le volume des investissements étrangers directs comme on l'a signalé dans la section I.

255. En général, la plupart des investissements étrangers directs ne sont pas utilisés pour transférer des écotechniques aux pays en développement. En fait,

/...

de nombreux experts craignent que ces investissements ne servent à transférer à ces pays des écotechniques peu efficaces étant donné que des sociétés implantées dans des pays développés où la réglementation est plus rigoureuse chercheront à se débarrasser de leur matériel obsolète et à délocaliser leur production dans des pays où les normes écologiques sont moins strictes.

256. Au cours de la dernière décennie, toutefois, ces craintes sont devenues moins justifiées pour bon nombre de raisons. Premièrement, de nombreux pays en développement adoptent des normes écologiques plus strictes et sont par conséquent moins disposés à accepter des techniques plus obsolètes et plus polluantes. Deuxièmement, les grands investisseurs étrangers ne peuvent plus se permettre de courir le risque de s'attirer une mauvaise publicité en ne se souciant pas des effets de leurs activités sur l'environnement. Troisièmement, les innovations techniques rendent les écotechniques plus rentables, ce qui fait qu'il y a moins d'avantages à retirer de l'utilisation de techniques obsolètes plus polluantes.

257. Comme on l'a fait observer dans la section I, les investissements de portefeuille ont beaucoup augmenté grâce aux réformes de politique intérieure et à la promotion des marchés obligataires dans les pays bénéficiaires. Le rôle des investissements de portefeuille dans le transfert des écotechniques aux pays en développement n'a cependant guère été étudié. Il semble, toutefois, qu'ils aient un impact moins direct sur le transfert d'écotechniques que les investissements étrangers directs.

258. Les entreprises des pays en développement ont mobilisé des fonds sur les marchés des capitaux pour moderniser leurs équipements, ce qui nécessite l'achat de matériel adapté pour les écotechniques.

259. Les institutions financières internationales n'ont apparemment consacré qu'une part relativement modeste de leurs prêts au financement d'écotechniques. Elles reconnaissent, néanmoins, que ce financement doit être mieux ciblé. C'est pourquoi, la Banque mondiale par exemple, va créer de nouveaux programmes à cet effet.

260. Le pourcentage de projets d'aide publique au développement qui contribuent directement au financement des écotechniques est apparemment restreint, bien que certains pays aient examiné la possibilité d'appuyer ces transferts dans le cadre de leurs activités de promotion commerciale.

b) Rôle des politiques nationales

261. Les politiques nationales visant à faciliter le financement des écotechniques consistent à créer un contexte politique favorable, à mettre en place des réglementations, utiliser des instruments économiques, renforcer les moyens institutionnels et encourager directement les investissements privés.

262. Utiliser des instruments économiques aidera à appliquer le principe pollueur-payeur et incitera donc à explorer de nouvelles sources de financement pour les écotechniques. Renforcer les moyens institutionnels appropriés, en particulier dans le secteur financier, permettra aux sociétés d'avoir accès plus facilement au financement bancaire et au marché des capitaux. Encourager le

secteur privé à investir dans les écotechniques, par des incitations fiscales notamment (dépréciation accélérée des avoirs, etc.), peut alléger considérablement la charge financière qui grève les investissements visés.

c) Rôle de mécanismes novateurs

263. Diverses innovations sont possibles pour le financement des écotechniques : fonds de capital-risque, financement public des intermédiaires du transfert de technologie et programmes de construction-exploitation-transfert. On a envisagé récemment la création de banques de droits sur les écotechnologies.

264. Les fonds de capital-risque consacrés aux écotechniques sont encore relativement rares et, lorsqu'ils existent, leurs ressources financières sont limitées. Ils sont toutefois amenés à croître de manière significative car ils sont très efficaces pour le transfert de techniques écologiquement rationnelles.

265. Parmi les fonds les plus importants, on peut citer : Global Environment Emerging Markets Fund, Nordic Environmental Finance Corporation et North American Environmental Fund. La mise en place des fonds suivants en est à un stade avancé : Asia Sustainable Growth Fund (créé par la Banque de développement asiatique), Calvert Emerging Europe Fund for Sustainable Development ainsi qu'un fonds d'investissement durable pour l'Afrique australe.

266. Les intermédiaires du transfert d'écotechniques qui bénéficient d'un financement public aident à mettre au point des projets en intervenant au stade qui précède l'investissement. Leur appui porte notamment sur la mise au point de propositions qui répondent aux critères des créditeurs potentiels. À titre d'exemple d'intermédiaires importants, on peut citer "Sustainable Project Management" qui est une association autonome à but non lucratif immatriculée en Suisse et le Programme de solidarité américano-asiatique dans le domaine de l'environnement qui reçoit une aide de USAID (Agency for International Development des États-Unis).

267. Les opérations de construction-exploitation-transfert et d'autres mécanismes similaires constituent également des techniques de financement novatrices qui conviennent particulièrement bien aux investissements structurels. Elles ont fait leurs preuves et favorisent le recours aux écotechniques et une bonne gestion de l'environnement. Cependant, de manière générale, leur composante technique est réduite et elles ne sont réalisables que sur certains projets de grande échelle. Le principal problème n'est pas de trouver les capitaux et les compétences nécessaires au financement de ces opérations mais de disposer d'un cadre réglementaire permettant une telle participation du secteur privé. Sur certains marchés, la crainte de voir évoluer la réglementation risque de réduire les possibilités de financement.

268. Il a été proposé de créer des banques de droits sur les écotechniques pour en accélérer le transfert. Le mécanisme consisterait à acquérir des droits et à les mettre à la disposition des pays en développement à des conditions favorables. À l'heure actuelle, pour l'essentiel, les travaux de développement des écotechniques sont menés par le secteur privé, qui en a la propriété, les commercialise et les diffuse activement. Des banques de droits risqueraient donc d'avoir des difficultés à accéder aux meilleures technologies. On ignore

également si elles seraient plus efficaces que le secteur privé pour commercialiser ces technologies. Si l'on juge nécessaire d'appuyer le transfert des écotechniques, une assistance directe sera probablement plus efficace, qu'il s'agisse d'une assistance bilatérale ou d'avantages fiscaux qui seraient consentis aux pays en développement.

269. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer comment des banques de droits pourraient garantir la propriété des technologies, comme le ferait le secteur public, tout en ayant l'efficacité commerciale du secteur privé.

270. Les mécanismes novateurs décrits ci-dessus ne suffiront peut-être pas à résoudre les problèmes de financement des écotechniques, en particulier pour les petites et moyennes entreprises qui ont besoin de relativement peu de capitaux pour acquérir ces techniques. Il faudra veiller à encourager et développer pour cela le crédit-bail.

2. Financement des biotechniques

271. Action 21 traite non seulement du transfert des écotechniques mais aussi de la gestion écologiquement rationnelle des biotechniques.

a) Rôle des flux extérieurs

272. Le financement des programmes de biotechnologie n'a pas fait l'objet d'une étude internationale exhaustive. Cependant, l'étude menée en 1993 par Intermediary Biotechnology Services sur les initiatives prises au niveau international dans le domaine des biotechnologies agricoles donne des indications utiles. Ses auteurs constatent, par exemple, que des agences d'aide bilatérales et multilatérales, des organisations internationales, des fondations privées, des universités, des sociétés privées et des organismes gouvernementaux financent des initiatives prises au niveau international en faveur des pays en développement dans le domaine des biotechnologies. Ils soulignent toutefois qu'en regard des travaux de recherche-développement menés par les pays industrialisés dans le domaine des biotechniques, cette aide financière est loin d'être suffisante.

273. En outre, l'étude donne un aperçu intéressant des sources financières. Elle indique que la majeure partie des capitaux sont fournis par des fondations et des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Seule une petite fraction semble être financée par des institutions nationales (principalement sous la forme de "fonds de contrepartie"), des dons et par des sociétés privées nationales.

274. La Fondation Rockefeller et un certain nombre d'organismes et de fondations à but non lucratif, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, par exemple A. T. International, M. S. Swaminathan Foundation et Biofocus Foundation fournissent un modeste appui financier et technique pour encourager la participation locale et communautaire à la gestion écologiquement rationnelle des biotechniques.

275. La Banque mondiale et d'autres organismes du système des Nations Unies, tels que le PNUD, le PNUE, la FAO, l'OMS et l'ONUDI, fournissent depuis

longtemps déjà une assistance technique et financière significative bien que relativement limitée pour la mise au point de biotechniques dans les pays en développement. Ils appuient par exemple divers centres internationaux de recherche agricole (CIRA) et, depuis peu, le Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie.

b) Rôle des politiques nationales

276. En général, les gouvernements des pays en développement affectent aux biotechniques des ressources très inférieures à ce qui serait nécessaire pour assurer une infrastructure scientifique et technique suffisante pour leur mise au point. On observe cependant des tendances encourageantes. Par exemple, le Viet Nam et la Thaïlande intensifient leur appui au développement des biotechniques et affectent des ressources financières nettement plus importantes à ce secteur.

277. Dans les pays en développement, le secteur privé finance peu la mise au point des biotechniques, en raison principalement de l'importance des risques liés aux investissements nécessaires mais aussi en raison d'un climat général défavorable aux investissements. Ceci est regrettable car l'expérience des pays développés montre la nécessité de faire participer le secteur privé au développement des biotechniques.

c) Rôle des mécanismes novateurs

278. Il semble que les pays en développement soient parvenus, dans une certaine mesure, à encourager l'instauration de partenariats entre le secteur privé et des organismes publics, en vue de financer le développement des biotechniques.

279. Tous les pays, mais surtout les pays développés, peuvent s'inspirer des fonds de capitaux à risque, tels que le Transtech Venture Fund à Singapour pour mobiliser les fonds des établissements bancaires et du secteur industriel.

280. Des risques relativement élevés étant associés au développement et à la commercialisation des biotechnologies, des mécanismes plus novateurs devront être mis au point. Des alliances stratégiques conclues entre sociétés de divers pays développés ont donné des résultats particulièrement probants, et il est possible que peu de temps ne s'écoule avant que de telles alliances ne deviennent viables entre sociétés de pays développés et sociétés de pays en développement.

281. En outre, un certain nombre d'autres ressources et mécanismes financiers novateurs ont été proposés, notamment la création d'un fonds international d'affectation spéciale pour la biosûreté et d'un fonds international de capital à risque pour les biotechniques.

V. TABLEAU DES OPTIONS POLITIQUES ET DES INSTRUMENTS FINANCIERS

282. Il ressort clairement de l'analyse exposée dans les sections I à IV du présent rapport que des réformes d'ordre politique aux niveaux tant international que national devraient permettre de dégager d'importantes ressources financières supplémentaires pour le financement d'Action 21.

/...

283. Étant donné la vaste portée d'Action 21, il importe d'élaborer un cadre conceptuel transparent pour bien structurer les débats sur les aspects financiers tant nationaux qu'internationaux d'Action 21. C'est ce qu'on a tenté de faire en présentant le tableau ci-annexé.

284. Le tableau regroupe la plupart des grandes questions dont traite Action 21 et décrit les principaux instruments financiers et politiques qui s'y rattachent.

285. Les rubriques transversales indiquent des éléments sectoriels ou des questions intersectorielles et les colonnes les instruments financiers ou politiques s'y rapportant.

286. À l'examen de chaque rangée, on constate qu'il existe plusieurs options pour le financement des différents éléments sectoriels et activités intersectorielles. Ces options sont souvent complémentaires. Par ailleurs, en parcourant chaque colonne de haut en bas, on constate que les diverses options en matière de financement sont en règle générale applicables à plus d'un secteur.

287. Le tableau n'est complet que pour les questions qui figurent à l'ordre du jour de la session en cours de la Commission.

288. Il serait souhaitable d'évaluer l'efficacité des instruments politiques énumérés dans le tableau.

289. Il serait également souhaitable d'étudier plus à fond les instruments financiers et politiques les plus prometteurs pour différents pays ou régions. À cette fin, des pays ou groupes de pays pourraient lancer des projets pilotes.

290. Finalement, il serait utile d'étudier d'autres aspects du tableau intéressant l'élaboration des politiques, comme les partenaires publics et privés participant aux décisions concernant l'adoption et la mise en oeuvre des réformes politiques et l'impact des différentes options politiques sur les groupes sociaux.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Climat politique international et apports financiers

291. Le climat politique extérieur a des répercussions sur la croissance économique et, partant, sur les apports de ressources financières en faveur du développement durable. Une croissance économique inégale, l'incertitude quant à l'évolution des taux d'intérêt et la poursuite d'une situation peu satisfaisante en matière de termes de l'échange et d'endettement extérieur auront des effets préjudiciables sur le volume des ressources disponibles pour financer le développement durable, en particulier dans les pays en développement les plus pauvres et les plus endettés.

292. Les apports de ressources et l'endettement font apparaître une baisse moyenne du rapport APD/PNB, une concentration des apports de capitaux privés dans les pays qui sont moins tributaires de l'APD et des problèmes persistants

/...

de service de la dette dans les pays en développement les plus pauvres et les plus endettés. Aussi le Comité d'aide au développement de l'OCDE et d'autres instances appropriées devraient examiner plus avant les questions comme le grippage de l'APD, la concentration et la durabilité des courants de capitaux privés et la nécessité d'autoriser un règlement définitif de la crise de l'endettement dans les pays en développement les plus pauvres et les plus endettés.

293. L'analyse du rôle futur des institutions de Bretton Woods et des autres institutions financières internationales devrait permettre de dégager les mesures à prendre pour accroître leur contribution à la promotion et au financement du développement durable.

B. Politiques nationales et mobilisation des ressources

294. Dans les futurs débats sur le rôle des instruments économiques pour le développement durable, la Commission pourrait s'employer de préférence à trouver des solutions pour surmonter les obstacles s'opposant à leur mise en oeuvre. À cet égard, voici quelques-unes des questions que la Commission pourrait traiter : le fait que les instruments économiques ne sont pas assurés de l'agrément universel des responsables politiques; les difficultés posées par la conception des instruments économiques; les problèmes d'ordre administratif soulevés par ces instruments; les conflits entre les objectifs des politiques de l'environnement et des autres politiques; les inquiétudes suscitées par les répercussions éventuelles sur la compétitivité de l'économie nationale sur le plan international; et les conditions économiques et structurelles susceptibles d'être défavorables à l'application des instruments économiques.

295. En outre, la Commission pourrait envisager d'engager un débat plus concret sur les problèmes précis que pose la mise en oeuvre des instruments économiques dans des pays parvenus à des stades de développement différents, c'est-à-dire les pays membres de l'OCDE, les pays à économie en transition et les pays en développement.

296. Compte tenu de l'intérêt qu'auraient de nombreux pays à remplacer, par exemple, l'imposition du travail par des redevances environnementales dans le cadre d'une vraie réforme fiscale, des informations plus détaillées sont nécessaires sur l'importance éventuelle de l'assiette fiscale, la stabilité de cette assiette tout au long du cycle économique et son comportement à long terme. Les organisations internationales régionales pourraient être encouragées à réaliser des études nationales sur ce sujet.

297. L'élimination progressive des instruments économiques ne respectant pas l'environnement, surtout les subventions aux intrants, doit être soigneusement étudiée et la Commission devrait axer ses débats sur l'impact qu'aurait sur l'environnement l'application de ces instruments et le volume des ressources budgétaires qui pourraient être affectées à d'autres fins.

298. Étant donné que, dans diverses régions, le recours aux fonds nationaux pour l'environnement pour financer le développement durable continue à susciter l'intérêt, mais aussi des doutes sérieux quant à l'efficacité desdits fonds, la Commission pourrait étudier plus en détail les avantages qu'ils présentent.

299. En raison de la lenteur de la mobilisation des ressources financières pour le développement durable, en particulier en ce qui concerne les ressources au titre de l'APD, il est devenu prioritaire de promouvoir la mobilisation d'apports privés. Il serait souhaitable que la Commission étudie de manière plus approfondie le rôle que le secteur privé joue et pourrait jouer à l'avenir dans ce domaine, mette au point des options politiques pour développer ce rôle et examine les possibilités que présentent des mécanismes novateurs connexes comme le cofinancement et les fonds de capital-risque en particulier pour exercer un effet de levier sur l'APD et les dépenses publiques en faveur du développement durable.

C. Mécanismes nationaux et internationaux novateurs de mobilisation des ressources

300. Le débat sur le prélèvement d'une taxe internationale sur les transports aériens doit être considéré comme un pas dans la bonne direction qui pourrait être suivi par l'imposition de redevances sur d'autres activités préjudiciables à l'environnement mondial. Des études supplémentaires sont nécessaires pour préparer le terrain pour un dialogue international sur une redevance de cette nature.

301. Le lancement d'un projet pilote sur les permis d'émission de CO₂ négociables, comme celui qui est actuellement proposé par la CNUCED, devrait être encouragé. Les résultats de ce projet pilote devraient permettre d'accroître la base de connaissances nécessaire pour une évaluation plus poussée de mécanismes de ce type.

D. Financement des éléments sectoriels et intersectoriels d'Action 21

302. L'examen du financement des éléments sectoriels et des activités intersectorielles se ramène dans une large mesure à l'examen des moyens d'appliquer des politiques et instruments économiques dans un environnement politique international donné. Des facteurs additionnels doivent être pris en compte, comme les priorités des donateurs, les politiques de prêt des institutions financières internationales, les mécanismes novateurs disponibles et l'existence de conventions internationales.

303. Par voie de conséquence, les futurs débats sur les questions intersectorielles que pose le financement du transfert d'écotechniques et de biotechniques devraient être axés sur les ressources financières extérieures disponibles, la pertinence des directives nationales en matière de création d'une infrastructure financière et d'incitations fiscales appropriées et le volume des ressources fournies par des mécanismes novateurs comme les fonds de capital-risque et le cofinancement.

E. Tableau des options politiques et des instruments financiers

304. Étant donné la vaste portée d'Action 21, il importe de mettre au point un cadre conceptuel transparent pour structurer les débats sur les aspects financiers tant internationaux que nationaux d'Action 21. Le tableau est le mode de présentation le plus adapté à cet égard.

305. Il serait souhaitable que la Commission envisage un programme de travail pluriannuel pour évaluer l'efficacité des instruments financiers et options politiques indiqués dans le tableau et approfondir les options politiques et instruments financiers les mieux adaptés aux divers pays et régions pour l'application d'Action 21.

F. Coopération internationale pour l'application des instruments économiques et des réformes politiques

306. La Commission devrait encourager la mise au point de mécanismes permettant aux pays en développement de procéder à des échanges de données d'expérience entre eux et avec les pays développés et les pays à économie en transition sur l'utilisation des instruments économiques. Elle devrait également encourager les programmes visant à renforcer la capacité de mise en oeuvre de ces instruments dans les pays en développement.

307. La Commission devrait aussi s'employer dès à présent à forger un consensus sur la nécessité d'harmoniser l'application des instruments économiques susceptibles d'avoir des effets importants sur la compétitivité. Ce processus pourrait prendre la forme de consultations multilatérales.

308. Les consultations devraient être souples et procéder par étapes. Elles devraient porter sélectivement sur les secteurs et politiques qui semblent tout particulièrement susceptibles d'offrir des avantages du point de vue de l'environnement, ainsi que des avantages sociaux et économiques. En outre, elles devraient être induites par la demande et volontaires, la participation de chaque pays étant déterminée par l'intérêt que celui-ci prend aux questions précises à l'examen. Elles pourraient être organisées au niveau sous-régional, régional ou mondial, selon que de besoin.

309. Ces consultations devraient respecter le droit des pays de fixer le niveau des normes écologiques. Elles devraient également permettre aux pays se trouvant à différents stades de développement de réaliser à leur propre rythme les transformations politiques convenues d'un commun accord.

310. La Commission devrait, avec l'aide d'autres organisations et institutions financières, amorcer ce processus en mettant au point une proposition concrète qui serait ensuite examinée de manière plus approfondie. Les efforts croissants que déploie la Commission pour encourager la présentation et l'examen volontaires des bilans nationaux en matière de mise au point et d'application de stratégies de développement durable national peuvent contribuer de manière importante à la définition et à l'adoption d'objectifs nationaux communs qui pourraient servir de base à la mise en oeuvre de ce processus.

Notes

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

² Voir le rapport de la Commission du développement durable sur les travaux de sa deuxième session (E/1994/33), chap. I, sect. B.

³ Organisation de coopération et de développement économiques, Coopération pour le développement (Paris, 1995).

⁴ Rapports du Secrétaire général sur une conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (E/CN.17/1995/2), sur la "lutte contre le déboisement" et la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (E/CN.17/1995/3), sur la gestion des écosystèmes fragiles : lutte contre la désertification et la sécheresse (E/CN.17/1995/4), sur la gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes (E/CN.17/1995/5), sur la promotion du développement agricole et rural durable (E/CN.17/1995/6) et sur la préservation de la diversité biologique (E/CN.17/1995/7).

Annexe

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES POLITIQUES ET INSTRUMENTS FINANCIERS

Secteurs	Environnement politique international				
	APD	Fonds pour l'environnement mondial	Allègement de la dette	Flux commerciaux	Apports financiers privés
Développement durable	X		Rééchelonnement Conversion de créances aux fins du finan- cement d'un dévelop- pement durable	X	CET
Diversité biologique		X	Conversion de créances à des fins écologiques	Diversité biologique Droits exclusifs d'explo- itation	Fonds pour la nature Capital-risque
Ressources forestières	X	X	Conversion de créances à des fins écologiques	Termes de l'échange	Fonds pour la nature
Écosystèmes fragiles	X	X	Conversion de créances	Emplois faibles consommateurs de ressources naturelles	Fonds pour la nature
Ressources en eau douce	X	X		Utilisation plus rationnelle de l'eau	Investissements étrangers directs
Ressources terrestres	X		Conversion de créances contre des participations		
Agriculture durable	X		Conversion de créances aux fins du financement d'une agriculture durable	Accès aux marchés Termes de l'échange	Investissements étrangers directs
Atmosphère		X	Allègement de la dette aux fins d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie	Utilisation plus rationnelle de l'énergie	Investissements étrangers directs dans le secteur de l'énergie
Océans		X			
Déchets dangereux					
Produits chimiques toxiques					
Déchets solides					
Effets radioactifs					
Santé	X				
Environnement urbain	X				
Biotechniques				Accès aux marchés Participation aux bénéfices Transferts de techniques	Capital-risque

Secteurs	Réformes nationales					
	Réformes économiques et financières	Droits de propriété	Tarifification des ressources	Réduction des subventions	Fiscalité	Redevances environnementales
Développement durable	Marchés financiers concurrentiels	Sécurité des droits de propriété	Fixation du coût intégral	Réduction des subventions dans le domaine de l'énergie et de l'équipement	Taxes vertes	Redevances d'appauvrissement et de pollution
Diversité biologique	Fonds pour l'environnement	Brevets liés à la préservation de la diversité biologique	Redevances de prospection	Réduction des subventions à l'appui du recyclage des terres	Subvention de protection de l'habitat	Taxes de déboisement
Ressources forestières	Fonds pour l'environnement	Concessions à long terme Appels d'offres	Fixation du prix des produits forestiers	Vente de bois d'oeuvre en dessous du prix de revient Subventions de recyclage	Taxes sur les concessions forestières	Taxes de déboisement
Écosystèmes fragiles	Fonds pour l'environnement	Droits de propriété communautaires		X	Taxation différenciée d'utilisation des sols	Taxation différenciée d'utilisation des sols
Ressources en eau douce	Obligations des collectivités locales	Droits d'eau	Redevances versées par les usagers	Subventions de conservation de l'eau et d'irrigation		Redevances de déversement des eaux usées et de rejet d'effluents
Ressources terrestres	X	Absence de droits de défrichement Sécurité de la propriété foncière		Subventions agricoles Vente/location de terres domaniales en dessous de leur prix	Impôt sur la propriété Taxes d'utilisation des terres Taxes de mutation	Taxes d'impact sur l'environnement Taxes d'élimination des déchets
Agriculture durable	Déplafonnement des taux d'intérêt	Sécurité de la propriété foncière	Fixation du prix de l'eau	Subventions dans le domaine de l'eau Subventions à l'achat de produits agrochimiques	Taxes d'utilisation de produits agrochimiques; subventions au titre de la lutte intégrée contre les parasites	
Atmosphère			Fixation du prix de l'énergie	Subventions énergétiques	Taxes sur l'énergie	Redevances d'émissions
Océans		ZEE de 200 milles				Redevances de rejet d'effluents
Déchets dangereux			X	X		Redevances forfaitaires
Produits chimiques toxiques			X	X	Taxes sur les produits chimiques	Taxes sur les matières de base
Déchets solides			X	X		Redevances de ramassage et d'élimination
Effets radioactifs						
Santé	X					
Environnement urbain	X				Impôts sur la propriété Mesures d'incitation à la relocalisation d'industries	Redevances de pollution
Biotechniques	X					

Secteurs	Instruments novateurs	
	Mécanismes novateurs mis en place à l'échelle nationale	Mécanismes novateurs mis en place à l'échelle mondiale
Développement durable	Éco-étiquetage Fonds pour l'environnement	Mise en oeuvre commune
Diversité biologique	Taxes : De prospection biologique D'écotourisme De tourisme scientifique	Brevets Droits de propriété intellectuelle Crédits de conservation négociables
Ressources forestières	Taxes de protection des aires d'alimentation en eau Crédits de reboisement négociables	Obligations de protection forestière négociables Contrepartie de la fixation du carbone
Écosystèmes fragiles	Mesures d'incitation à la relocalisation Droits de développement transférables	Crédits de conservation négociables
Ressources en eau douce	Parts d'eau négociables	Commerce d'eau transfrontière
Ressources terrestres	Taxe sur la plus-value foncière Taxation différenciée de l'utilisation des terres	
Agriculture durable	Taxation différenciée de l'utilisation des terres Ecoétiquetage	Normes internationales de durabilité/surprix Contrepartie de la fixation du carbone
Atmosphère	Autorisations négociables d'émissions d'oxyde de soufre	Autorisations négociables d'émissions de gaz carbonique Contrepartie de la fixation du carbone Impôt sur les émissions carboniques Taxes sur les voyages aériens
Océans	Contingents de pêche négociables	Crédit d'indemnisation des dégâts causés par les marées noires
Déchets dangereux		
Produits chimiques toxiques		
Déchets solides		
Effets radioactifs		
Santé		
Environnement urbain	Taxe sur la plus-value foncière Droits de développement transférables Autorisations d'émission négociables Contingents de développement transférables	
Biotechniques		Prospection biologique Participation aux bénéfices

Légende

X : Contribution importante et évidente
 CET : Construction — exploitation — transfert
 ZEE : Zone économique exclusives
