



Conseil économique et social

Distr. générale
16 avril 2012
Français
Original : anglais

Session de fond de 2012

New York, 2-27 juillet 2012

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Débat de haut niveau

La situation économique et sociale dans le monde, 2012 : à la recherche de nouveaux modes de financement du développement

Aperçu général

Résumé

La prise de conscience du fait qu'un financement additionnel et plus assuré est indispensable pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau mondial a conduit à la recherche de sources novatrices de financement destinées à compléter l'aide publique au développement traditionnelle. Récemment, un certain nombre d'initiatives ont été lancées, notamment dans le domaine de la santé, mais elles n'ont pas permis de mobiliser des ressources très importantes. D'autres options, qui devraient permettre de recueillir des montants importants, ont été proposées, en particulier la taxation des transactions financières et des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'émission par le Fonds monétaire international de droits de tirage spéciaux, qui ont un effet de levier.

La concrétisation de ces propositions dépend principalement d'un accord politique. Les questions concernant le meilleur moyen de répartir les fonds mobilisés doivent également être traitées. Les mécanismes novateurs de financement du développement actuels affectent les fonds recueillis à des activités précises, telles que les programmes de vaccination destinés à empêcher la diffusion de maladies contagieuses. Cette spécificité présente des avantages du point de vue de la notion de bien public, mais les programmes internationaux ne sont pas toujours en harmonie avec les priorités nationales ni adaptés aux institutions nationales des pays en développement.

* E/2012/100.



Le *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde* en 2012 analyse, entre autres, ces problèmes. Il confirme le potentiel des mécanismes novateurs de financement du développement, mais conclut que la concrétisation de ce potentiel implique de nouveaux types d'accords internationaux et une modification de la gouvernance mondiale.

Des sources novatrices de financement pour relever les défis mondiaux

En 2001, un Groupe de haut niveau sur le financement du développement, présidé par l'ancien Président mexicain Ernesto Zedillo, a recommandé un certain nombre de stratégies de mobilisation de ressources afin de s'acquitter de l'engagement pris dans la Déclaration du Millénaire¹ d'instaurer un développement durable et d'éliminer la pauvreté². Le Groupe a conclu que la réalisation des objectifs de développement convenus au plan international nécessiterait d'importantes ressources financières. Il a plaidé de manière très convaincante en faveur de l'utilisation des sources internationales de financement en faveur d'activités d'intérêt général, notamment la prévention des maladies contagieuses, la mise au point de nouveaux vaccins et de nouvelles cultures, la lutte contre les changements climatiques et la préservation de la biodiversité. S'il n'existe pas d'estimation généralement acceptée du financement nécessaire pour atteindre les objectifs de développement convenus au plan international et mener ces activités d'intérêt général, et si de telles estimations sont par essence subjectives, il est clair que quel que soit le critère retenu, les besoins sont très largement supérieurs aux moyens disponibles.

Pour de nombreux pays à faible revenu, l'aide publique au développement (APD) reste une source importante de financement de leur développement compte tenu de la faiblesse de l'épargne intérieure et de leur accès limité aux flux de capitaux privés. Depuis l'adoption de la Déclaration du Millénaire, l'APD a augmenté et s'est établie à 133 milliards de dollars en 2011. Néanmoins, il en faudrait plus du double pour se conformer à l'objectif fixé depuis longtemps par l'ONU consistant à y consacrer 0,7 % du produit intérieur brut, et il est peu probable que cet objectif soit atteint dans un avenir proche en raison des problèmes budgétaires que connaissent les pays donateurs. Par ailleurs, l'aide publique au développement n'a pas été une source de financement très stable ni très sûre, ce qui a conduit à la recherche de sources novatrices pour la compléter.

Récemment, un certain nombre d'initiatives novatrices ont été lancées, la plupart pour contribuer à financer de nouveaux programmes mondiaux en matière de santé et certains pour financer les mesures d'atténuation des conséquences des changements climatiques et d'adaptation à ces conséquences. Ainsi, les fonds mondiaux pour la santé ont permis de vacciner des millions d'enfants et ont distribué des traitements contre le sida et la tuberculose à des millions de personnes dans le monde en développement. Les taxes prélevées au niveau international (y compris sur les voyages aériens) sont venues compléter les ressources publiques consacrées à la coopération internationale, mais jusqu'à présent elles n'ont pas permis de mobiliser des sommes véritablement importantes : on estime que 5,8 milliards de dollars ont été mobilisés pour le financement des programmes dans le domaine de la santé et 2,6 milliards pour les programmes liés aux changements climatiques et à la protection de l'environnement depuis 2002. Ces ressources ont été mobilisées en partie par la « titrisation » d'engagements déjà existants au titre de l'APD, qui ne sont donc pas additionnelles à l'APD traditionnelle. En fait, bien que cela soit difficile à estimer, il est probable que seuls quelques centaines de millions de dollars de nouveau financement ont été mobilisés chaque année.

¹ Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

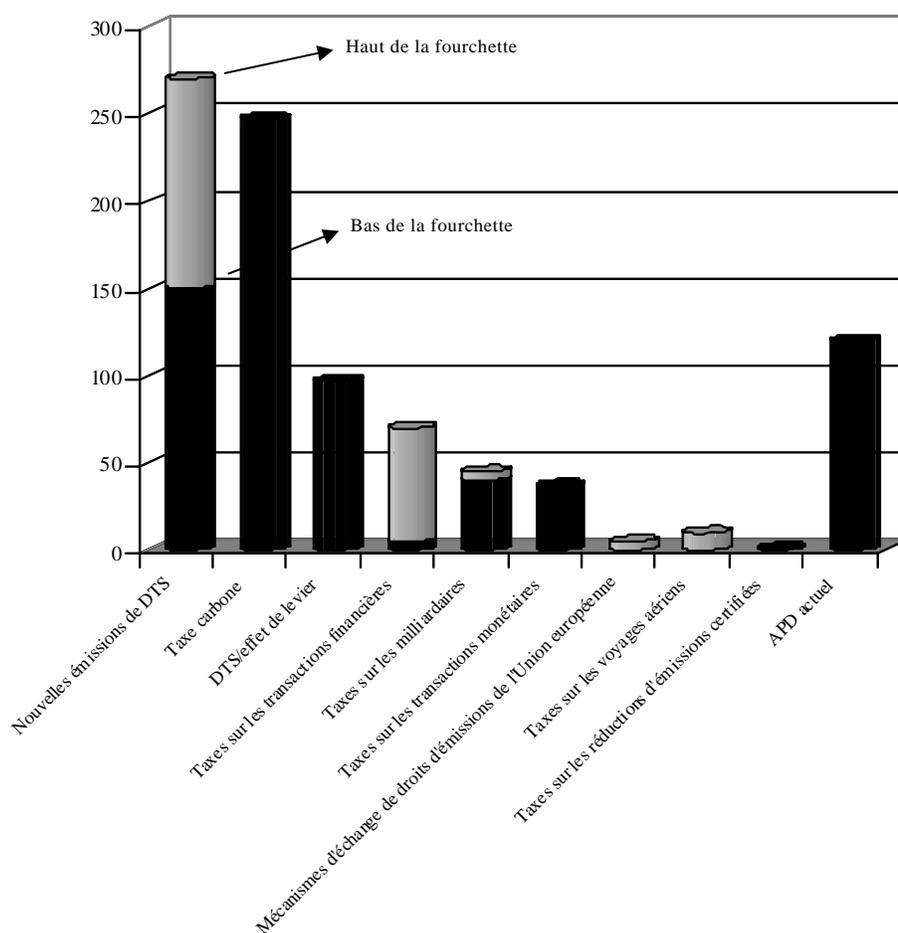
² Voir A/55/1000.

Toute une gamme d'autres options, plus prometteuses, ont été proposées (voir fig. O.1 et tableau O.1), mais jusqu'à présent aucune n'a été adoptée au niveau international. Ces propositions concernent l'imposition de taxes sur les transactions financières et monétaires et les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la création de liquidités par le biais de l'émission de droits de tirage spéciaux (DTS) par le Fonds monétaire international (FMI), destinées en priorité aux pays en développement ou à mobiliser d'autres financements. Bien que leur potentiel soit important, ces propositions ne font pas l'unanimité sur le plan politique. Par exemple, de nombreux pays ne sont pas favorables à une taxation internationale dans la mesure où elle porterait atteinte à leur souveraineté nationale.

Figure O.1

Potentiel de mobilisation de ressources financières pour le développement de diverses sources novatrices (proposées et, dans certains cas, existantes)

(En milliards de dollars des États-Unis par an)



Source : Tableau O.1 et *La situation économique et sociale dans le monde, 2012 : à la recherche de nouveaux modes de financement du développement* (publication des Nations Unies, à paraître).

Tableau O.1
Sources novatrices de financements du développement et mécanismes novateurs d'intermédiation

<i>Description</i>		<i>Niveau actuel des ressources (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Potentiel approximatif (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Observations</i>
<i>Nouvelles sources de financement</i>				
Secteur public				
Mécanisme d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (recettes provenant des premières allocations)	Enchères : vente ou allocation de droits d'émissions	0,2	1 à 5	L'Allemagne a décidé de consacrer 15 % des recettes au financement des mesures internationales de lutte contre les changements climatiques. La part consacrée par d'autres pays n'est pas précisée. Le financement vient s'ajouter à l'APD existante.
Recettes provenant des réductions d'émissions certifiées (REC)	Taxe de 2 % sur les réductions d'émissions certifiées dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre	0,06	0,06 à 0,75	Financement additionnel pour l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement
Taxe de solidarité sur les voyages aériens	Taxe d'un montant peu élevé perçu sur la vente de billets; recettes destinées à UNITAID	0,2	1 à 10	1,0 milliard de dollars a été mobilisé de 2006 à 2010. Bien que ces recettes viennent s'ajouter à l'APD, elles sont toujours considérées comme de l'APD par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD).
Taxe imposée sur les émissions de CO ₂ des avions	Taxe imposée par la Norvège	0,02	0,02	La Norvège affecte une partie des recettes à UNITAID.
Taxe carbone (proposition)	Taxe sur l'utilisation de combustibles fossiles et autres produits contribuant aux émissions de CO ₂	–	250	Sur la base d'une hypothèse de 25 dollars par tonne de CO ₂ émis par les pays développés. L'affectation de ces recettes à un mécanisme international d'adaptation aux changements climatiques nécessiterait probablement un accord international. Les sommes mobilisées viennent s'ajouter à l'APD existante.
Taxe sur les transactions monétaires (proposition)	Taxe d'un faible montant sur les transactions portant sur les principales monnaies	–	40	Repose sur l'hypothèse d'un taux de taxation de 0,005 %. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante.
Taxe sur les transactions financières (proposition)	Taxes sur les transactions financières : actions, obligations, produits dérivés, y compris devises		15,0 à 75,0 (hors recettes provenant de la taxe sur les transactions monétaires)	Une taxe sur les transactions financières à l'échelle de l'Union européenne pourrait rapporter 55 milliards d'euros par an (hors recettes provenant de la taxe sur les transactions monétaires), mais la part qui irait au financement du développement n'est pas définie. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante.

	<i>Description</i>	<i>Niveau actuel des ressources (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Potentiel approximatif (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Observations</i>
	Taxe sur les milliardaires (proposition)	Taxe au taux de 1 % sur les fortunes personnelles de 1 milliard de dollars ou plus	40,0 à 50,0	La proposition ne figure pour l'instant dans aucun programme. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante.
Utilisation des ressources mondiales				
	Nouvelles émissions de DTS (proposition)	Allocations annuelles en faveur des pays en développement	– 160,0 à 270,0	Une liquidité supplémentaire se traduirait par un accroissement des réserves disponibles et, de ce fait, ne constitue pas une forme de financement du développement.
	Tirer parti de l'effet de levier des DTS (proposition)	Les DTS détenus par les pays qui disposent de réserves importantes sont utilisés pour susciter d'autres investissements en faveur du développement.	– 100	Repose sur l'hypothèse d'allocations annuelles d'un montant de 100 milliards de dollars, avec un effet de levier de 10. Dépend de la volonté politique de faire jouer cet effet de levier et des caractéristiques techniques, qui doivent préserver le statut d'avoir de réserve du DTS.
	Propriété des ressources mondiales (proposition)	Redevances sur l'extraction des ressources naturelles au-delà de la limite de 100 miles des zones économiques exclusives	– Inconnu	Suppose un accord au sujet des mécanismes de gestion des biens communs, tels que l'Autorité internationale des fonds marins. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante.
<i>Mécanismes d'intermédiation financière</i>				
Mécanismes de restructuration de la liquidité				
	Facilité financière internationale pour la vaccination	Titrisation des flux d'aide futurs pour concentrer en début de cycle les ressources destinées à financer la GAVI Alliance	0,6 0,6	Entre 2006 et 2011, la Facilité a mobilisé 3,6 milliards de dollars sur les 6,3 milliards promis par les donateurs. Elle restructure l'APD existante et, de ce fait, ne constitue pas une ressource additionnelle.
	Debt2Health	Les donateurs accordent des allègements de dette en échange de l'engagement du débiteur d'investir la moitié de l'allègement accordé dans le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.	0,02 Peu de possibilités de développement	Entre 2007 et 2011, des accords d'une valeur de 163,6 millions d'euros ont été conclus, la moitié de cette somme étant reversée au Fonds mondial. Il s'agit d'un financement qui vient s'ajouter à l'APD et qui concerne les pays qui n'ont pas d'arriérés au titre du remboursement de leur dette.
	Échanges dette/nature	Des allègements de dette sont accordés en échange d'investissements locaux dans l'environnement.	0,05 Peu de possibilités de développement	A permis de mobiliser entre 1,1 milliard de dollars et 1,5 milliard d'euros selon les estimations depuis la fin des années 80. Ces ressources viennent s'ajouter à l'APD existante et concernent les pays qui n'ont pas d'arriéré au titre du remboursement de leur dette.

<i>Description</i>		<i>Niveau actuel des ressources (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Potentiel approximatif (milliards de dollars É.-U. par an)</i>	<i>Observations</i>
Mécanismes de gestion des risques				
Engagement anticipé du marché en faveur de vaccins	Copaiements futurs pour les vaccins garantis par les donateurs	0,5	1,5 (engagé)	Le financement est prélevé sur le budget consacré à l'APD et est complété par un financement additionnel peu important de la Fondation Gates.
Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables (AMFm)	Subventionnement de la fabrication de combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine	0,2	Peu de possibilités de développement	Environ la moitié du financement vient d'UNITAID. Sur la base de la composition du financement d'UNITAID, la moitié du financement du Fonds provient de l'APD traditionnelle, 40 % de nouvelles sources de financement et 10 % de sources philanthropiques.
Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)	Fonds régional d'assurance contre les catastrophes	0	0,068	Le Fonds a été alimenté par des pays donateurs et la Banque mondiale. Les premiers versements ont été prélevés sur le budget consacré à l'APD.
Mécanismes qui permettent d'appliquer un effet de levier pour mobiliser les ressources des particuliers ou du secteur privé				
Product Red	Marque dont la licence est accordée à des entreprises du secteur privé	0,04	Peu de possibilités de développement	Mobilise des ressources pour le Fonds mondial. Ces ressources proviennent des sociétés participantes et viennent s'ajouter à l'APD.

Source : World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance (publication des Nations Unies, à paraître).

L'utilisation et l'affectation des ressources mobilisées au plan international posent également problème. La plupart des mécanismes novateurs de financement affectent dès l'origine les ressources à un emploi déterminé, par exemple aux fonds mondiaux pour la santé. Cette solution présente certes des avantages : ses partisans estiment qu'elle contribue à obtenir l'appui politique nécessaire et à attirer de nouvelles ressources étant donné que le lien entre les ressources qui seront mobilisées et des causes populaires apparaissant clairement. Elle peut toutefois avoir un coût dans la mesure où elle peut limiter la capacité d'utiliser les ressources pour des objectifs prioritaires au plan national.

La communauté internationale devra trouver une réponse à ces questions si elle veut aller au-delà des modalités traditionnelles d'aide au développement et répondre aux problèmes qui se posent au niveau mondial. La livraison de 2012 sur la situation économique et sociale dans le monde analyse la nature des défis posés par la recherche de nouvelles sources de financement du développement. Elle confirme le potentiel d'un certain nombre de mécanismes, mais conclut que la réalisation de ce potentiel nécessitera un accord international et une volonté politique, ainsi qu'une gouvernance appropriée des mécanismes d'utilisation et d'affectation des ressources.

Qu'entend-on par financement du développement?

De nombreux mécanismes peuvent être considérés comme des mécanismes novateurs de financement du développement

Il n'y a pas de définition unique de ce qu'est un mécanisme novateur de financement du développement. Pour le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, il s'agit de tout mécanisme complémentaire de l'aide publique au développement, prévisible et stable, et étroitement lié à l'idée de bien public mondial. Pour le Groupe pilote, le mécanisme devrait en outre être lié au processus de mondialisation par l'intermédiaire de taxes soit sur les secteurs qui sont considérés comme ayant le plus profité de la mondialisation, comme le secteur financier, soit sur les activités considérées comme néfastes, telles que les émissions de carbone.

Du fait de l'absence d'une définition précise, de nombreuses études en ont donné une interprétation très générale et considèrent toutes les nouvelles formes de financement non conventionnel, depuis les mécanismes mentionnés précédemment tels que la titrisation des engagements au titre de l'aide publique au développement, les taxes internationales et les nouvelles allocations de DTS jusqu'à toutes les autres sortes « d'innovations » comme les émissions obligataires en monnaie locale et les couvertures monétaires, les obligations indexées sur l'évolution du produit intérieur brut, les incitations à l'investissement des envois de fonds des travailleurs à l'étranger et les mécanismes d'assurance contre les risques météorologiques garantis par l'État, comme des mécanismes novateurs.

Le présent *Rapport sur la situation économique mondiale* met l'accent sur les mécanismes dans le domaine de la finance publique internationale

Le présent rapport porte sur un nombre plus limité de mécanismes qui relèvent de la finance publique internationale, c'est-à-dire sur des formes de financement qui contribuent directement à la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international et à l'offre de biens publics mondiaux. Plus précisément, il porte sur les mécanismes qui ont en commun les caractéristiques suivantes : a) une participation du secteur officiel, y compris l'utilisation des ressources du secteur public et de mécanismes dans lesquels le financement officiel joue un rôle de catalyseur pour la mobilisation des ressources du secteur privé et/ou d'organismes philanthropiques; b) la coopération internationale et le transfert de ressources aux pays en développement; et c) l'innovation, c'est-à-dire que les mécanismes considérés sont utilisés dans un nouveau contexte ou présentent des caractéristiques novatrices quant au type de ressources ou à la façon dont elles sont collectées, ou encore aux structures de gouvernance. Il est par ailleurs souhaitable que les ressources mobilisées soient additionnelles à l'aide publique au développement.

Compte tenu de cette définition, la plupart des « autres innovations » ne sont pas traitées dans le rapport. Cette définition implique cependant que l'évaluation ne saurait être limitée aux seuls mécanismes de financement. On ne saurait en effet séparer complètement financement, affectation et dépense. Dans le cas de certains mécanismes, l'utilisation effective des ressources peut avoir une influence sur la disponibilité même de ces ressources. Par exemple, plusieurs mécanismes novateurs qui canalisent les ressources vers des programmes mondiaux dans le domaine de la santé exploitent les engagements futurs au titre de l'APD pour procéder à des décaissements plus rapides en faveur de la prévention de certaines maladies transmissibles.

La faisabilité des nouveaux mécanismes de financement dépend non seulement de l'existence de sources de financement, mais également de la façon dont les ressources mobilisées sont canalisées à destination des utilisateurs finals

Deux principales sources de financement sont examinées : les taxes sur les transactions financières et/ou les taxes convenues au niveau international, telles que la taxe de solidarité sur les billets d'avion, les taxes sur les transactions financières ou monétaires et sur les émissions de carbone, et les recettes tirées de ressources mondiales comme les allocations de DTS et celles provenant de l'extraction de ressources du patrimoine commun, par exemple de l'exploitation minière des fonds marins dans les eaux internationales. Les propositions concernant les sources potentielles de financement de la coopération internationale pour le développement concernant ces deux catégories font l'objet de débat depuis des décennies, même si la plupart, à l'exception de la taxe sur les billets d'avion, n'ont pas encore été adoptées.

Certaines innovations mettent l'accent sur les mécanismes d'intermédiation destinés à permettre une meilleure adéquation entre financement et besoins en facilitant le décaissement d'une grande partie des ressources en début de programme

(c'est le cas par exemple de plusieurs mécanismes qui canalisent les ressources vers des fonds mondiaux dans le domaine de la santé et de certains mécanismes de conversion de dettes en investissements pour le développement), en faisant en sorte que le secteur public offre une garantie ou une assurance contre les risques de catastrophes naturelles, en tirant parti de la technologie pour des causes publiques, ou encore en mobilisant auprès du secteur privé des contributions volontaires affectées à des activités précises relevant de la coopération officielle pour le développement. Divers mécanismes de ce type existent, mais sont d'une taille modeste.

Plusieurs fonds mondiaux qui jouent un rôle d'allocation sont généralement également considérés comme des mécanismes novateurs de financement du développement. Dans le secteur de la santé, on peut ainsi mentionner le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, UNITAID et la GAVI Alliance. Ces mécanismes collectent des fonds directement auprès de diverses sources ou au moyen de mécanismes d'intermédiation financière. UNITAID est le seul mécanisme dont la plus grande partie des ressources provient d'une source novatrice, à savoir la taxe de solidarité sur les billets d'avion. D'autres fonds sont principalement alimentés par des sources traditionnelles de financement.

Afin de bien comprendre le potentiel des mécanismes novateurs de financement du développement, il importe d'en examiner l'efficacité, c'est-à-dire d'étudier le cheminement suivi par les fonds, depuis leur source jusqu'à leur décaissement pour le développement.

Propositions de sources de financements innovants pour le développement

L'intérêt que suscite les mécanismes susceptibles d'assurer des flux plus automatiques et réguliers de financement pour la coopération internationale, surtout s'ils permettent de générer des sommes importantes, a donné lieu à de nombreuses propositions. Indiquant que ces propositions ne sont pas nouvelles, le présent rapport fait valoir que certaines formes de fiscalité internationale et l'utilisation d'actifs de réserve internationaux pourraient grandement accroître les ressources destinées à la coopération internationale pour le développement, raison pour laquelle il faudrait redoubler d'efforts pour vaincre les obstacles freinant l'exploitation de ce potentiel.

La création d'actifs de réserve internationaux pourrait stimuler les financements pour le développement et les biens publics mondiaux...

Le Fonds monétaire international (FMI) propose ainsi d'émettre plus de liquidités internationales sous la forme de droits de tirage spéciaux (DTS). Les allocations annuelles de DTS proposées, d'un montant de 150 à 250 milliards de dollars par an, iraient essentiellement aux pays développés, les DTS étant alloués en fonction des quotes-parts des pays au FMI. Toutefois, si deux tiers de ces DTS étaient attribués aux pays en développement, ceux-ci recevraient entre 160 et 270 milliards de dollars par an. Le « seigneurage » ainsi dégagé, perçu actuellement par les pays dotés d'une monnaie de réserve internationale, pourrait être

partiellement utilisé par la communauté internationale au profit des pays en développement. Certes, changer les mécanismes d'allocation des DTS constituerait une entreprise politique majeure puisqu'il faudrait amender les Statuts du Fonds monétaire international, ce qui, comme dans le cas des décisions d'allocation générale de DTS prises conformément aux règles existantes, nécessiterait l'approbation de 85 % des voix attribuées, donnant ainsi aux États-Unis d'Amérique un véritable pouvoir de veto. En effet, si les États-Unis apportaient leur appui à ces allocations ordinaires de DTS, cela s'assimilerait à une mesure de solidarité mondiale car le seigneurage de ces nouveaux DTS serait perçu essentiellement au détriment des droits actuels des États-Unis. Néanmoins, un tel changement pourrait renforcer considérablement le système monétaire international, ce qui devrait recevoir l'appui de tous les pays membres du FMI.

L'émission ordinaire de DTS n'a cependant pas de lien direct avec le financement du développement. Les DTS demeurent des actifs de réserve, mais en en facilitant l'accès, grâce à la concertation internationale, on permettrait aux pays en développement, à titre individuel, de ne plus se sentir autant obligés de constituer eux-mêmes des réserves en devises pour se protéger contre les chocs des marchés mondiaux.

... et produire ainsi environ 100 milliards de dollars par an au titre de la coopération internationale

Les allocations de DTS donnent un véritable pouvoir d'achat au bénéficiaire. La question est donc de savoir comment utiliser ce pouvoir d'achat, pour le développement ou les biens publics mondiaux. Environ plus de 100 milliards de dollars par an de DTS inactifs dans les pays dotés de réserves pourraient être convertis en financements à long terme pour le développement. Il ne s'agit pas de dépenser directement ces DTS mais d'émettre plutôt des obligations à taux variable adossés à des DTS. Dans une des propositions, un « fonds vert pour le climat » pourrait émettre 1 000 milliards de dollars d'obligations adossés à 100 milliards de DTS pour un ratio d'endettement de 10 pour 1. Dans une autre proposition, les DTS inactifs serviraient à acheter des obligations directement aux banques de développement multilatérales. Le fonds vert pour le climat (ou fonds mondial pour lutter contre les changements climatiques) pourrait percevoir, au moins de certains emprunteurs, des paiements d'intérêt basés sur le marché, qu'il utiliserait ensuite pour payer ses porteurs d'obligations. Les pays à faible revenu risquant de ne pas pouvoir souscrire ce type d'emprunt, les donateurs feraient également des contributions annuelles supplémentaires au fonds au titre de ses activités concessionnelles.

Essentiellement, l'idée est d'utiliser les DTS pour acquérir des actifs à long terme. L'intérêt est de pouvoir utiliser la grande réserve de DST inactifs et de les investir dans le développement ou, comme c'est le cas dans la proposition mentionnée plus haut, d'acheter des parts dans un fonds vert pour le climat. Grâce à ces allocations ordinaires substantielles de DTS, plus de 100 milliards de dollars pourraient être dégagés chaque année au profit du financement pour le développement. On pourrait objecter que cette proposition est contraire au sens même des DTS, créés uniquement pour des transactions d'ordre purement monétaire. Les exploiter d'une façon qui exposerait les bénéficiaires à des risques de pénuries de liquidités dénaturerait l'objectif pour lequel ils ont été créés. Pour être viable donc, cette proposition devrait tenir compte du niveau de risque encouru

et de l'instrument financier mis en place pour générer les DTS, qui devra être conçu avec soin pour conserver sa fonction de mécanisme de réserve. Les risques peuvent être contenus tant que la proposition se limite à exploiter les DTS inactifs, comme le font bon nombre de pays qui transfèrent leurs réserves excédentaires en devises dans des fonds souverains, qui, en fonction de la liquidité et de la nature des risques de certains actifs, déterminent si ceux-ci peuvent encore être qualifiés de réserve.

Une taxe sur le carbone décidée à l'échelle internationale pourrait générer 250 milliards de dollars par an...

On continue de s'interroger sur les mesures à prendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et générer des flux supplémentaires de financement plus automatiques, constants et substantiels destinés à financer l'atténuation des effets des changements climatiques et l'adaptation à ces effets. Il serait plus simple, comme mesure incitative financière, d'imposer une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone afin d'encourager les acteurs économiques à réduire celles qu'ils contrôlent en adoptant, par exemple, des activités et des sources d'énergie émettant moins de carbone. Cette mesure devrait également favoriser une augmentation des produits et des services plus sobres en carbone. Toutefois, il n'y a guère de consensus sur le montant de la taxe, ce qu'il convient de taxer (les carburants, par exemple, ne sont pas la seule source de gaz à effet de serre), qui taxer (le consommateur final ou le producteur des gaz à effet de serre) et comment utiliser les recettes ainsi obtenues.

Si on pouvait élaborer une politique mondiale comme si on se trouvait dans une économie unique, alors une taxe mondiale unique pourrait être créée (et ajustée au fil du temps) de façon à fixer au niveau mondial un objectif précis à atteindre à un moment donné. Toutefois, le monde est composé de nombreux pays dont la consommation et la production réagiraient différemment à une taxe unique. Une taxe uniforme sur le carbone aurait des répercussions différentes qui entraîneraient l'opposition des pays et pourraient remettre en cause l'accord sur la taxe, d'autant plus qu'il est peu probable que les pays qui souffrent le moins de cette taxe uniforme indemnisent pleinement ceux qui en pâtissent le plus. En effet, le Protocole de Kyoto (1997)³ à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁴ prévoit seulement que les pays à revenu élevé doivent se fixer des objectifs de réduction chiffrés étant donné qu'ils sont responsables de la plupart des concentrations anthropiques de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et sont plus à même d'en supporter la charge économique. Dans cet esprit, une taxe de 25 dollars par tonne de dioxyde de carbone émis par les pays développés devrait générer 250 milliards de dollars par an en recettes fiscales au niveau mondial. Cette taxe s'ajouterait aux taxes déjà prélevées au niveau national étant donné que de nombreux pays (développés ou en développement) lèvent déjà des taxes sur les émissions de dioxyde de carbone, soit explicitement soit de manière indirecte en imposant certains carburants.

Pour acheminer ces fonds vers la coopération internationale, un accord politique distinct devra être conclu, comme l'Accord de Copenhague de 2009⁵ par

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2303, n°30822.

⁴ Ibid., vol. 1771, n°30822.

⁵ Voir FCCC/CP/2009/11/Add.1, décision 2/CP.15.

lequel les pays développés se sont engagés à fournir 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 (les annonces de contributions faites à ce jour sont proches de ce montant) et 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour apporter des ressources nouvelles et supplémentaires à l'appui des programmes d'atténuation des effets des changements climatiques et d'adaptation à ces effets dans les pays en développement⁶.

... et une petite taxe sur les opérations de change pourrait ajouter environ 40 milliards de dollars...

Une taxe sur les opérations de change suscite l'intérêt du fait du volume énorme des opérations quotidiennes. Bien que les défenseurs de cette proposition affirment qu'une toute petite taxe générerait des fonds considérables sans avoir d'incidence majeure sur le marché, ceux qui sont contre objectent que les cambistes ont une marge très étroite et que même une petite taxe aurait des répercussions significatives, les banques ajustant sans cesse leurs risques de change. Les premiers répondent que les progrès technologiques et les investissements réalisés dans l'infrastructure des paiements internationaux ces dernières années ont bien réduit le coût des transactions financières et que la taxe proposée n'aurait qu'un effet minimal sur cette tendance. Par conséquent, même si elle est envisageable dans l'ensemble, la taxe en question pourrait bien réduire les profits générés par ces transactions.

Une petite taxe équivalant à la moitié d'un point de base (0,005 %) imposée à toutes les opérations faites dans les quatre devises principales (dollar, euro, yen et livre sterling) pourrait produire environ 40 milliards de dollars par an. Augmenter le taux d'imposition peut bien ne pas entraîner des recettes plus importantes puisque cela aurait une incidence sur les volumes des opérations; mais même fixé à un taux faible, cette taxe restreindrait dans une certaine mesure les transactions à haute fréquence, ce qui entraînerait un « double dividende » en réduisant la volatilité des devises et en augmentant les recettes destinées au développement. Augmenter le taux d'imposition pourrait certes limiter davantage les opérations, mais peut-être au détriment des recettes.

... en tout état de cause, des accords distincts seraient requis pour l'utilisation de la taxe au profit de la coopération internationale pour le développement

Quoi qu'il en soit, un accord politique distinct devra être conclu pour affecter les recettes au développement. L'une des objections à la taxe sur les opérations de change est la crainte de voir les institutions financières d'un pays participant être défavorisées face à la concurrence mondiale. Bien que cette crainte semble injustifiée au vu des exemples, le meilleur moyen d'y répondre est d'adopter la taxe au moyen d'un accord international et de la fixer à un taux très faible. Le véritable problème serait, toutefois, la difficulté d'obtenir un appui politique suffisant pour réserver au moins une part convenue des recettes à la coopération internationale pour le développement. Néanmoins, le Groupe des Vingt a inscrit la question à son ordre du jour et déclaré, au Sommet de Cannes en novembre 2011, que de nouvelles sources de

⁶ Ibid., décision 2/CP.15, par. 8.

financement devaient être trouvées progressivement pour répondre aux besoins de développement et qu'une taxe sur le secteur financier pourrait être envisagée.

Sources existantes de financements innovants pour le développement

Les mécanismes récemment élaborés de « financements innovants pour le développement » sont de types très différents. D'ampleur modeste et répondant à des besoins spécifiques, ils ont généré peu de ressources pour compléter l'aide publique au développement

À l'exception de deux formes de taxation internationale (une taxe sur les billets d'avion et une taxe de 2 % sur les transactions liées au mécanisme pour un développement propre), les mécanismes qui font l'objet de la présente étude peuvent être répartis en trois catégories : a) mécanismes permettant de modifier l'échéancier du financement pour le développement; b) mécanismes d'atténuation des risques; et c) mécanismes faisant appel aux contributions privées volontaires.

L'aide publique au développement peut être efficacement concentrée en début de période

Le premier type de mécanisme a pour objectif principal de générer des ressources financières qui seront utilisées immédiatement à des fins de développement. C'est le cas de la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm). Elle permet de lier sur une longue période (6 à 23 ans en pratique) les engagements en matière d'aide publique au développement et de les titriser pour générer des fonds qui seront immédiatement utilisés par GAVI Alliance. Les mécanismes de conversion de la dette, comme l'initiative Debt2Health et les conversions de dettes en investissements écologiques entrent également dans cette catégorie. Des ressources sont libérées en annulant des créances bilatérales ou en achetant au rabais sur le marché secondaire des dettes auprès des banques commerciales. Une partie ou l'intégralité des paiements du service de cette dette est réorientée vers un projet précis d'intérêt public ou non gouvernemental, généralement dans le domaine de la santé ou de l'environnement.

Ces mécanismes n'ont pas mobilisé des financements additionnels; en outre, le montant des ressources réorientées a été modeste à tous points de vue. L'IFFIm a reçu des engagements des donateurs s'élevant à 6,3 milliards de dollars sur cinq ans, soit une avance de fonds de 3,6 milliards de dollars, dont 1,9 milliard décaissé depuis sa création en 2006. Ces décaissements ont été limités en partie par la nécessité de conserver un niveau très élevé de liquidités pour maintenir la solvabilité. Ils seront compensés dans le long terme par l'utilisation de l'aide publique au développement pour payer le service de la dette des obligations de la Facilité. Manifestement, le principal atout de ces mécanismes n'est pas de trouver des fonds supplémentaires mais plutôt d'utiliser les ressources de manière plus efficaces (voir ci-dessous).

Dans le cadre de ce rapport, l'annulation de la dette des pays surendettés n'est pas considérée comme un financement innovant pour le développement puisqu'elle ne génère pas directement de nouveaux flux financiers. Il n'existe aucune donnée

systematique sur les « conversions de créances en programmes de développement ». Dans l'ensemble, le montant des ressources générées grâce à ces mécanismes est pour l'instant modeste. Par exemple, entre 2007 et 2011, 119 millions de dollars ont été libérés par des conversions de la dette pour être utilisés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme dans le cadre de l'initiative Debt2Health.

L'efficacité de l'aide peut également être améliorée par la garantie et l'assurance des risques

Le deuxième type de mécanisme mobilise des fonds pour couvrir certains risques liés à la santé publique ou aux catastrophes naturelles au moyen de plans de garantie ou d'assurance établis au niveau international. Dans le cadre des mécanismes de garantie de marché, plans de garantie utilisés essentiellement pour la prévention des maladies, l'aide publique au développement ou les financements provenant de sources philanthropiques privées, ou les deux, servent à garantir un niveau prédéterminé de demande et de prix pour un certain produit à forte intensité de technologie (les vaccins contre le pneumocoque, par exemple) de façon à assurer un marché aux producteurs afin d'encourager le développement des produits. Dans le cadre du Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables (AMFm), programme pilote géré par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, des prix sont négociés à la baisse avec les producteurs de thérapies combinées à base d'artémisinine pour le paludisme, en échange d'un marché assuré et d'une subvention temporaire afin d'éliminer du marché d'autres solutions plus anciennes et moins efficaces (mais plus abordables).

À la fin de 2011, le programme pilote de mécanisme de garantie de marché pour les vaccins contre le pneumocoque avait mobilisé 1,5 milliard de dollars de financement auprès de sources bilatérales et philanthropiques, légèrement plus que le montant mobilisé par le Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables (312 millions de dollars dont 180 millions provenant de la Facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID) et de la nouvelle taxe sur les billets d'avion).

Le Dispositif d'assurance catastrophes naturelles pour les Caraïbes centralise les risques liés au financement public découlant de catastrophes naturelles telles que les cyclones et les séismes. Il est financé par des donateurs et permet aux membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) d'assurer collectivement les dommages potentiels au-delà d'un certain seuil.

On peut trouver des financements innovants en faisant appel à des contributions volontaires privées

D'autres mécanismes recherchent des contributions volontaires d'agents privés à des fins précises. Dans le cadre de l'initiative de la marque (Red), initiative bien connue, les entreprises autorisées à utiliser la marque pour certains produits donnent en échange une partie des profits ainsi obtenus au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. MassiveGood (2010-2011), autre programme mais dont l'existence a été brève, s'est employé à mobiliser des fonds pour UNITAID en prélevant de petites contributions sur l'achat de billets d'avions.

Bien que seuls les mécanismes entrant dans cette catégorie fournissent des ressources complémentaires aux financements classiques pour le développement (bilatéraux et philanthropiques privés), les montants obtenus sont très modestes. L'initiative de la marque (Red) a généré un montant total de 190 millions de dollars les cinq premières années de son existence et MassiveGood a été arrêté moins de deux ans après sa mise en place pour cause de résultats décevants.

Les mécanismes existants génèrent peu de ressources complémentaires mais renforcent l'efficacité de l'aide

Bien qu'une évaluation significative soit limitée du fait de leur nouveauté, ces mécanismes ont généralement atteint leurs objectifs. L'IFFIm a efficacement concentré en début de période les ressources de l'aide publique au développement, minimisant les coûts d'emprunts et les coûts administratifs. Le programme pilote de mécanisme de garantie de marché a permis de lancer plus rapidement les vaccins contre le pneumocoque (quoique toujours à une échelle plus modeste que prévu au départ). Les premiers résultats du Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables sont en général positifs et le Dispositif d'assurance catastrophes naturelles pour les Caraïbes semble bien fonctionner, ayant procédé à plusieurs décaissements, notamment à la suite du tremblement de terre qui a eu lieu en Haïti en 2010.

Il faudra vérifier que ces mécanismes peuvent être développés et transposés

Ces mécanismes pourraient également être développés et transposés à d'autres fins. Du fait de quelques détails techniques, la Facilité internationale de financement pour la vaccination ne peut être développée, mais la situation des marchés financiers et les problèmes budgétaires posent également problème. Par ailleurs, la Facilité ne peut être utilisée que lorsque les fonds doivent être concentrés en début de programme, comme dans le cas des programmes de vaccination où une extension rapide de la couverture est nécessaire pour lutter efficacement contre la propagation des maladies ou lorsque d'importants investissements indivisibles sont requis en début de programme pour faciliter la diffusion d'une nouvelle technologie, comme l'énergie renouvelable. De même, le mécanisme de garantie de marché pour les vaccins contre le pneumocoque pourrait être utilisé dans d'autres situations similaires (bien qu'on ne voie pas comment il pourrait s'appliquer à d'autres cas que des vaccins) lorsque, par exemple, la spécification du produit est plus complexe ou que de nouvelles technologies sont développées (contrairement à la commercialisation de technologies déjà à un stade avancé de développement). On pourrait également transposer le Dispositif d'assurance catastrophes naturelles pour les Caraïbes dans certaines régions géographiques et le développer en centralisant les risques au moyen d'accords régionaux ou multirégionaux de sorte à maximiser la répartition des risques.

En bref, ces mécanismes peuvent répondre à des besoins spécifiques, ce qui est leur principal objectif. Toutefois, compte tenu de leur taille limitée et de leur faible capacité à mobiliser de nouveaux fonds, au mieux, ils contribuent à peine à combler le fossé entre les niveaux existants et prévus de l'aide publique au développement et les besoins financiers en matière de développement et de biens publics mondiaux.

Applications et gestion au niveau mondial des financements innovants pour le développement

La plupart des ressources mobilisées au titre des financements innovants pour le développement ont été consacrées à la santé. Toutefois, dans un avenir proche, des montants substantiels de financements additionnels devraient être consacrés aux mesures d'atténuation des effets des changements climatiques et aux mesures d'adaptation à ces effets et acheminés par des fonds spéciaux administrant le processus d'allocation à des fins précises.

Dans le domaine de la santé publique mondiale, la plupart des ressources provenant des financements innovants ont été consacrées à la lutte contre les maladies contagieuses, notamment les maladies de portée mondiale ou couvrant une large zone géographique (VIH/sida, tuberculose ou paludisme). En matière de financement pour le climat, la plupart des initiatives portent essentiellement sur la collecte de ressources destinées à des programmes d'atténuation des effets des changements climatiques, qui entrent clairement dans la catégorie « bien public mondial », et très peu sur les besoins des pays en développement liés à l'adaptation aux effets des changements climatiques. Les programmes d'atténuation absorbent environ deux tiers des ressources provenant des mécanismes de financement innovants.

Dans l'ensemble, les mécanismes existants ont tendance à privilégier le financement des biens publics mondiaux au détriment des questions plus vastes de développement national.

Les fonds de santé mondiaux sont efficaces...

Les besoins de financement en matière de santé sont considérables et malgré la priorité accrue que leur accordent les donateurs ces dernières années, il existe toujours un fossé immense entre les besoins prévus et l'estimation réaliste du montant de l'aide publique au développement qui sera destiné à la santé. L'Organisation mondiale de la Santé estime qu'il faudra prévoir des dépenses additionnelles annuelles correspondant à 29 dollars par personne pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement dans le domaine de la santé, soit une hausse totale des dépenses de santé de 251 milliards de dollars entre 2009 et 2015 pour les pays en développement, que certains pays à faible revenu auront des difficultés à financer intégralement.

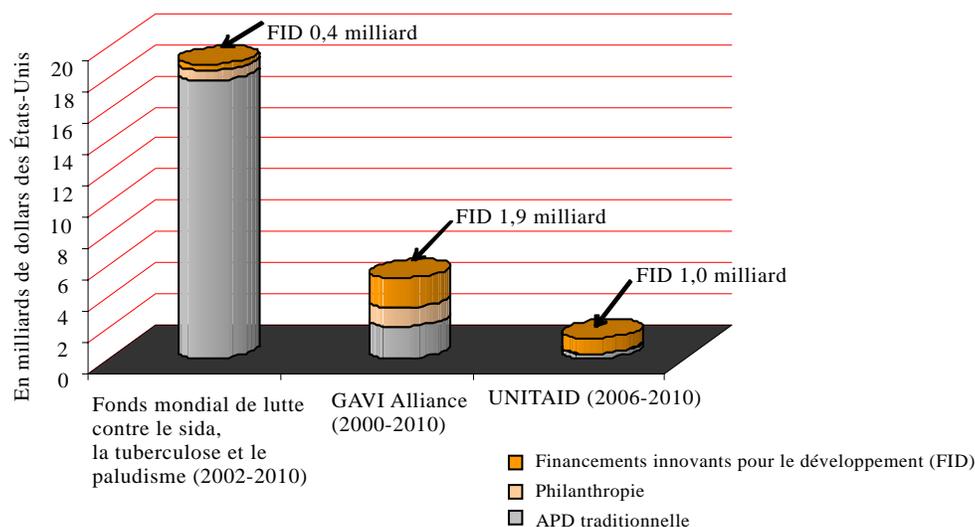
Les financements innovants pour la santé sont essentiellement passés par les programmes de GAVI Alliance (Facilité internationale de financement pour la vaccination et mécanisme de garantie de marché pour les vaccins contre le pneumocoque), du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables, initiatives Debt2Health et initiative de la marque Red) et de UNITAID (fig. O.2), ou les ont financés. Bien que la Facilité internationale de financement pour la vaccination contribue pour une large part (64 %) aux fonds de GAVI Alliance depuis sa mise en place en 2006, les mécanismes de financement innovants contribuent pour une part beaucoup plus petite aux ressources du Fonds mondial (2 % depuis 2002). En outre, même s'il est vrai que GAVI Alliance et le Fonds mondial réussissent à trouver des ressources pour s'acquitter de leurs mandats respectifs, ces ressources proviennent essentiellement de l'aide publique au développement, soit directement,

soit par des mécanismes innovants : seuls les 190 millions de dollars collectés par le Fonds mondial grâce à l'initiative de la marque Red constituent un financement complémentaire à l'aide publique au développement. UNITAID est la seule facilité financée principalement par des sources innovantes, 75 % des ses ressources provenant des taxes sur les billets d'avion.

Figure O.2

Seule une petite partie des financements des fonds de santé mondiaux proviennent des sources innovantes additionnelles

(En milliards de dollars des États-Unis of United States dollars, montants cumulés)



Source : *La situation économique et sociale dans le monde, 2012 : à la recherche de nouveaux financements pour le développement* (publication des Nations Unies, à paraître).

GAVI Alliance et le Fonds mondial atteignent généralement leurs objectifs respectifs et maintiennent des niveaux de financement raisonnablement stables et prévisibles. Toutefois, ils sont peut-être dans une situation vulnérable du fait que le Fonds mondial dépend énormément des financements bilatéraux et GAVI Alliance de la Facilité internationale de financement pour la vaccination.

... mais les regrouper dans le Fonds mondial présenterait des avantages

La mise en place des fonds de santé mondiaux en tant que fonds verticaux (spécialement adaptés aux maladies ou aux interventions) porte plus à controverse. Premièrement, ces fonds ne contribuent pas vraiment à réduire directement le déficit de financement en matière de santé, qui concerne essentiellement les services de santé généraux (le personnel médical en particulier) et non les programmes de lutte contre des maladies précises. Deuxièmement, ils ont peut-être des effets négatifs sur les systèmes de santé des pays récipiendaires (voir ci-dessous). Troisièmement, ils fragmentent davantage l'architecture de l'aide en ajoutant des nouveaux acteurs et mécanismes.

Bien que la question de la fragmentation se pose avant tout pour d'autres programmes bilatéraux et multilatéraux, en l'espèce, elle pourrait être atténuée si la plupart – voire l'ensemble – des programmes verticaux étaient regroupés dans le Fonds mondial. Celui-ci devrait donc être doté d'un mandat de santé élargi, pour lequel il est préparé compte tenu de sa structure de gouvernance relativement inclusive et transparente. S'agissant de la deuxième préoccupation, il faudrait redoubler d'efforts pour aligner sur les priorités nationales les financements mondiaux consacrés à la lutte contre les maladies contagieuses et veiller à ce qu'ils renforcent, au lieu d'affaiblir, les systèmes de santé nationaux. Telle qu'elle a été conçue, la plate-forme pour le renforcement des systèmes de santé – créée par GAVI Alliance, le Fonds mondial et la Banque mondiale – aurait dû constituer un pas important dans ce sens. Malheureusement, à ce jour, cette plate-forme est peu utilisée, en partie du fait de la réticence de certains donateurs de GAVI et du Fonds mondial à aller au-delà des mandats restrictifs actuels, et de l'intérêt limité des autres donateurs. Il faudra absolument vaincre ces obstacles. Les mécanismes existants n'étant pas conçus pour remédier à la préoccupation numéro 1, c'est-à-dire combler les déficits de financement persistants, il faudra donc trouver des solutions ailleurs.

Les financements innovants pour le climat pourraient augmenter...

Les besoins de financements additionnels prévus pour les mesures d'atténuation aux effets des changements climatiques sont considérables – largement supérieurs aux besoins prévus en matière de santé. Le montant estimatif des besoins supplémentaires en investissements en 2030 vont de 140 à 175 milliards de dollars par an (en plus des investissements de départ supplémentaires de 265 à 565 milliards de dollars) pour les mesures d'atténuation, auxquels il faut ajouter 30 à 100 milliards de dollars par an pour les mesures d'adaptation. D'après le *Rapport de 2011 sur la situation économique et sociale dans le monde*⁷, dans les prochaines décennies, les besoins d'investissements additionnels des pays en développement en matière de développement durable, notamment pour les mesures d'atténuation des effets des changements climatiques et les mesures d'adaptation à ces effets, l'accès à l'énergie propre pour tous, une production alimentaire et une gestion des ressources forestières durables, s'élèveront à 1 000 milliards de dollars par an. Comme il a été indiqué, notamment dans l'Accord de Copenhague pour assurer une répartition équitable des charges et compte tenu des moyens économiques limités des pays en développement, une partie substantielle des financements requis devra provenir de transferts internationaux.

Les financements innovants concernant les changements climatiques n'en sont qu'à leur début mais pourraient augmenter considérablement dans les années à venir et contribuer de manière significative à la réalisation des engagements pris au titre de l'Accord de Copenhague. Le montant total des ressources mobilisées ces 10 dernières années au moyen des mécanismes de financement innovants (à l'exception d'un montant non chiffré de conversions de dettes en investissements écologiques réalisées ces 25 dernières années) ne s'élève qu'à 1 milliard de dollars; toutefois, 168 millions de dollars ont été mobilisés par le Fonds pour l'adaptation, grâce à une taxe de 2 % sur les transactions réalisées dans le cadre du Mécanisme

⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.11.II.C.1.

pour un développement propre, et 841 millions de dollars proviennent de la mise aux enchères par l'Allemagne de permis d'émission dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission, acheminés par le biais de son Initiative internationale pour le climat. Toutefois, seulement une fraction de ce montant (20 millions de dollars, provenant intégralement du Fonds pour l'adaptation) a été décaissée à ce jour, dont la moitié pour couvrir des coûts administratifs.

Dans les prochaines années, deux mécanismes en particulier devraient générer des ressources considérables pour les programmes liés aux changements climatiques. D'abord, à partir de 2013, l'Union européenne mettra aux enchères des permis d'émission de carbone, qui généreront entre 20 et 35 milliards de dollars en recettes annuelles; certains pays ont fait part de leur intention d'affecter la moitié de ces recettes aux programmes liés aux changements climatiques (toutefois, plus les programmes nationaux sont pris en charge par ces financements, moins il en reste pour les programmes des pays en développement). À compter de 2013, l'Allemagne devrait consacrer 15 % de ses recettes (soit environ 500 millions de dollars par an) à des programmes internationaux liés aux changements climatiques. Si tous les membres de l'Union européenne faisaient pareil, plus de 5 milliards de dollars par an résultant de la mise aux enchères des permis d'émission européens seraient disponibles pour le financement international consacré au climat.

Par ailleurs, il est prévu de transformer le programme de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD plus) qui, jusqu'ici, fonctionne essentiellement comme un mécanisme de coordination des projets d'aide multilatéraux et bilatéraux conventionnels, pour en faire un nouveau mécanisme basé sur l'échange des droits d'émission de carbone.

... mais les mécanismes de financement dans ce domaine sont très fragmentés

Les décaissements du Fonds pour l'adaptation et de l'Initiative internationale pour le climat étant insignifiants, il est impossible d'évaluer ces mécanismes, ce qui est un problème en soi. En général, les fonds pour le climat ont été soigneusement alignés sur leurs objectifs et, parfois, très axés sur les résultats tout en restant, dans l'ensemble, soucieux d'assurer le contrôle par les pays. Ils pourraient également fournir des financements stables et prévisibles. Il faut cependant se montrer prudent, la viabilité de nombre de ces fonds étant incertaine. Comme dans le cas des fonds mondiaux pour la santé, la multiplication, ces dernières années, des fonds pour le climat a contribué au morcellement de l'architecture de l'aide internationale.

Pour développer les financements innovants, les changements en matière de gouvernance doivent être efficaces

Pour que les financements innovants puissent répondre de manière significative aux besoins de financement en matière de développement et de biens publics mondiaux (notamment la santé et les mesures d'atténuation des effets des changements climatiques et d'adaptation à ces effets), il faudra les renforcer considérablement dans ces deux domaines et adopter des mécanismes générant des ressources supplémentaires au lieu de se contenter de concentrer les fonds en début

de programme ou de réorienter le financement public du développement déjà promis. Transposer les mécanismes existants, qui maintiennent un lien étroit entre la collecte et l'utilisation des fonds, risquerait d'aggraver considérablement la prolifération des modes de financement et la fragmentation de l'architecture de l'aide, notamment dans le cas du financement pour le climat.

On peut très bien atténuer ce problème en regroupant les mécanismes de décaissement des financements pour le développement (traditionnels et innovants) dans des institutions financières moins nombreuses aux mandats élargis mais clairement définis, coordonnées entre elles et mettant en commun les ressources d'origines diverses (traditionnelles et innovantes) qu'elles reçoivent. Il est également indispensable que les pays et les agences donateurs ainsi que les pays bénéficiaires soient représentés de façon équilibrée dans les structures de gouvernance de ces programmes et qu'il y ait des mécanismes de responsabilisation appropriés.

En pratique, il est peu probable que des mécanismes de petite envergure, comme ceux mis en place à ce jour, puissent satisfaire plus qu'une petite fraction des besoins de financement. Allié à l'impératif d'éviter de fragmenter davantage l'architecture de l'aide, ce facteur plaide fortement en faveur de mécanismes à grande échelle générant des ressources plus substantielles et plus faciles d'utilisation, comme les taxes coordonnées à l'échelon international et les allocations de DTS. Ces mécanismes, cependant, posent un certain nombre de problèmes de gouvernance économique mondiale. Ainsi, de nombreux pays ne veulent pas appuyer des formes d'imposition internationales, perçues comme une menace à la souveraineté nationale. Il s'est avéré difficile par le passé d'obtenir l'appui nécessaire pour les allocations de DTS. Comme il a été indiqué, si les Statuts du Fonds monétaire international ne sont pas modifiés, une très petite portion de ces allocations reviennent aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés (3,2 et 2,3 %, respectivement). Pour que les ressources mobilisées soient consacrées au développement, il faudrait donc mettre en place des mécanismes financiers supplémentaires, par exemple en créant des fonds d'affectation spéciale ou en utilisant des DTS pour acheter des obligations auprès des banques de développement multilatérales.

S'agissant du décaissement même des fonds, il vaudrait mieux éviter de créer d'autres modes de décaissement et utiliser ceux déjà en place (y compris pour le fonds mondial destiné au programme de santé publique et le fonds vert pour le climat en cours de création), à condition que les décaissements puissent être regroupés et se faire dans le cadre de mécanismes moins nombreux aux mandats élargis (par exemple sectoriels), encore une fois si l'on met en place des mécanismes de gouvernance appropriés afin que les intérêts des bénéficiaires soient pleinement pris en compte.

Même s'ils étaient transposés à une plus grande échelle, les types de financements innovants pour le développement à l'étude dans le présent rapport ne risquent guère de générer les ressources supplémentaires qu'il faudrait pour répondre à tous les besoins de financement en matière de développement et de biens publics mondiaux. Il faudra donc absolument renforcer les ressources nationales. La coopération internationale pourrait également soutenir les initiatives nationales lancées à cet effet en mettant en place une coopération fiscale internationale afin de réduire la fraude et l'évasion fiscale.

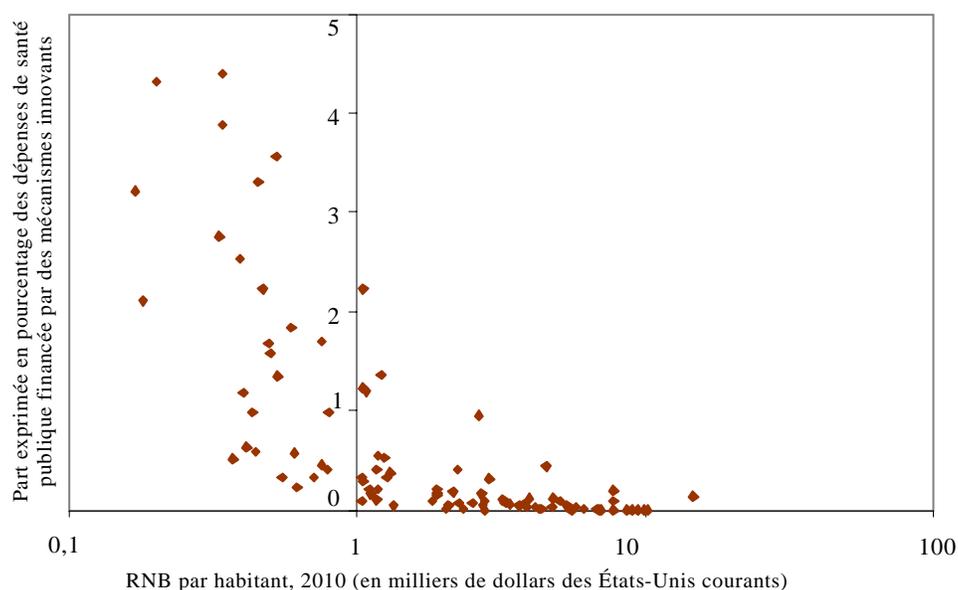
Gestion au niveau national des financements innovants pour le développement

Il est difficile d'évaluer l'appui apporté par les financements innovants aux processus de développement des pays récipiendaires, notamment parce qu'ils font en général partie des financements conventionnels. Quoi qu'il en soit, si l'on prend chaque pays à titre individuel, ces financements sont plutôt insignifiants au niveau macroéconomique et par rapport aux sources de financement externe, même dans les pays les plus pauvres. Même dans le secteur de la santé où ils sont les plus nombreux, les financements innovants n'ont pas encore atteint un niveau significatif par rapport aux dépenses de santé (fig. O.3). Ce n'est que dans 12 pays à très faible revenu (essentiellement en Afrique subsaharienne) que les mécanismes de financement innovants contribuent pour au moins 2 % des dépenses de santé publique et, en tout état de cause, ce chiffre ne dépasse jamais 4,4 %. Dans les pays affichant un revenu par habitant de plus de 1 200 dollars, il dépasse rarement 0,2 %.

Figure O.3

Les mécanismes de financement innovants contribuent de manière visible aux dépenses de santé publique que dans certains pays à faible revenu

(RNB par habitant par rapport à la part des dépenses de santé publique financée par les mécanismes de financement)



Sources : GAVI Alliance (<http://www.gavialliance.org/results/disbursements/>); Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (<http://portfolio.theglobalfund.org/fr/DataDownloads/Index>); et la base en ligne des Indicateurs du développement dans le monde (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

Il est essentiel d'aligner les financements innovants pour le développement sur les stratégies de développement nationales

On estime que les fonds de santé mondiaux ont fait des contributions significatives à la lutte contre les maladies dans les pays récipiendaires. Néanmoins, comme il a été indiqué, ces fonds verticaux ont soulevé quelques questions relatives à l'efficacité de l'aide, notamment le contrôle par les pays de l'aide au développement du fait que ces programmes financés de l'extérieur ne sont pas harmonisés avec les stratégies de santé nationales et sont mal intégrés aux systèmes de santé nationaux au cours de l'exécution. Dans certains pays, notamment ceux dont les capacités institutionnelles et humaines sont limitées, les fonds de santé mondiaux ont drainé les ressources humaines des services de santé nationaux et augmenté les charges administratives. Par ailleurs, un certain nombre de pays ont un accès limité à ces fonds car ils trouvent le processus de demande relativement lourd.

Les difficultés posées par les fonds verticaux sont connues depuis des dizaines d'années. Ces fonds ont souvent été présentés comme une mesure provisoire servant à réaliser des objectifs à court terme en attendant la mise en place de systèmes de santé efficaces. Cependant, le cloisonnement des programmes de santé s'étant généralisé, les tensions entre ces programmes isolés et les systèmes de santé nationaux perdurent. La plate-forme pour le renforcement des systèmes de santé (mentionnée plus haut), telle qu'elle a été mise en place, a montré ses limites, preuve qu'on a laissé passer l'occasion de régler ce problème persistant.

Au vu de l'expérience des pays en Afrique subsaharienne, en Asie, en Amérique latine et aux Caraïbes, on constate que la nature relativement stable et prévisible des ressources des fonds mondiaux pour la santé n'entraîne pas automatiquement des flux stables et prévisibles pour les récipiendaires pris à titre individuel. Abstraction faite de ces questions, les données disponibles tendent à montrer que les décaissements faits par le Fonds mondial et GAVI Alliance sont en général plus instables que les flux de l'aide publique au développement traditionnelle. Dans un grand nombre de pays, ces décaissements affichent de fortes fluctuations d'une année sur l'autre.

Les effets des financements innovants acheminés par des fonds mondiaux pour le climat et l'environnement, plus récents, ne sont pas encore particulièrement visibles compte tenu de l'insignifiance des décaissements enregistrés à ce jour. Il faut absolument intégrer ces financements aux stratégies nationales pour le développement durable, plus vastes, étant donné les transformations intersectorielles que ces investissements sont censés entraîner pour l'ensemble de l'économie.

Compte tenu de ces préoccupations, les récipiendaires se demandent s'il est souhaitable d'adopter ces mécanismes de financement innovants pour le développement. Le fait que ces mécanismes ne produisent pas (beaucoup) de ressources additionnelles mais imposent des coûts administratifs est une préoccupation majeure. Toutefois, lorsqu'on sera prêt sur le plan politique à transposer à grande échelle les financements innovants pour le développement, les pays récipiendaires devront se préparer à bien gérer l'afflux beaucoup plus important de ressources, notamment en intégrant ces ressources à des mécanismes de gestion macroéconomique anticyclique et à des programmes de dépenses publiques à moyen terme.

Des solutions mondiales à des problèmes mondiaux

Dans l'ensemble, les financements innovants pour le développement n'ont pas tenu toutes leurs promesses. Les déficits de financement demeurent importants, notamment en ce qui concerne l'appui au développement, particulièrement la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des biens publics mondiaux, ainsi que la santé et la protection de l'environnement. Les mécanismes traditionnels d'aide publique au développement ne répondent pas vraiment aux besoins. La communauté internationale doit reconnaître que prévoir des ressources stables et convenues à cet effet est dans l'intérêt de tous. Sur le plan politique, il est beaucoup plus difficile d'engranger des recettes tirées des ressources mondiales et de lever des taxes à l'échelle internationale pour régler des problèmes mondiaux que d'imposer des taxes à des fins purement internes. Mais, comme dans le cas de toutes décisions politiques prises pour la prochaine génération et non seulement pour la prochaine élection, cette possibilité doit être étudiée avec soin et comparée à d'autres solutions, y compris celle très dangereuse qui consiste à maintenir la polarisation, l'exclusion, l'affrontement et l'insécurité dans le monde. Il est temps de relever le défi.
