Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable

Résumé des Coprésidents

Nations Unies

Résumé des Coprésidents

En 2015, la communauté internationale adoptera un nouveau programme de développement pour s'efforcer d'éliminer la pauvreté et de faire prévaloir le développement durable dans le monde et dans chaque pays. Ce gigantesque défi ne peut être relevé qu'avec des moyens financiers suffisants. Le Comité intergouvernemental d'experts sur le développement durable a été chargé de proposer des options pour une stratégie de financement propre à faciliter la mobilisation des ressources et leur utilisation efficace au service des objectifs de développement durable[4].

Notre rapport apporte une triple contribution à l'accomplissement de ce mandat : il présente un cadre d'analyse détaillé, propose une corbeille de plus de 115 mesures possibles soumises au choix des décideurs et indique les domaines qui se prêtent à des partenariats mondiaux au service du développement durable, à savoir entre autres le commerce, la fiscalité, la stabilité des marchés financiers, la dette et la coopération pour le développement.

Nous recommandons à tous les pays de mettre pleinement en œuvre les stratégies de financement du développement durable qui leur sont propres, dans un contexte de politiques nationales et internationales porteuses. Ces stratégies de financement devraient tenir compte de toutes les sources (capitaux publics et privés, nationaux et internationaux), dont chacune a son rôle propre fondé sur ses caractéristiques particulières; nous considérons que, avec la volonté politique nécessaire, la communauté internationale peut répondre aux besoins de financement correspondant à un programme évolutif de développement durable. Les difficultés sont énormes mais, moyennant un effort collectif, elles ne sont pas insurmontables.

Besoins de financement

Nous avons commencé notre analyse en évaluant les besoins de financement durable, les flux de financement existants et leur efficacité, ainsi que les sources possibles de financement. Depuis l'adoption de la Déclaration du Millénaire en 2000, beaucoup de pays en développement ont enregistré une forte croissance économique, et la disponibilité de tous les types de financement a augmenté. Malgré ces bons résultats, on note des différences entre et dans les pays, et les progrès n'ont pas été suffisants pour atteindre tous les objectifs du Millénaire pour le développement. Les risques et les facteurs de vulnérabilité — dont la dégradation de l'environnement et le changement climatique, ainsi que les aléas inhérents au système financier international — sont devenus plus évidents.

Sur cette toile de fond, nous donnons un ordre de grandeur des besoins de financement du développement durable. Nous savons que le calcul de ces besoins est un exercice complexe et nécessairement imprécis, puisqu'il repose sur

4 ACONF.216/16, chap. I, résolution 1.

toute une série d'hypothèses de travail concernant notamment la conjoncture macroéconomique et les politiques économiques, de sorte que les estimations peuvent varier considérablement. De plus, l'agrégation des chiffres risque d'être trompeuse car elle ne tient pas compte des synergies entre les secteurs. Toutes les études montrent cependant que les besoins sont énormes. Par exemple, l'investissement supplémentaire correspondant aux scénarios de développement durable climato-compatible est de l'ordre de plusieurs milliers de milliards de dollars par an, venant s'ajouter aux 5 000 à 7 000 milliards de dollars annuels nécessaires pour les infrastructures.

L'épargne mondiale — environ 22 000 milliards de dollars par an — serait suffisante pour couvrir ces besoins si les ressources étaient affectées correctement, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il s'agit donc pour les décideurs de mieux canaliser l'investissement provenant de diverses sources de financement dans les régions du monde où il est nécessaire d'améliorer la qualité des politiques, approches et instruments actuels, de s'attaquer aux subventions inefficaces et nuisibles ainsi qu'à la corruption, à l'évasion fiscale, aux sorties de fonds illicites et à l'inertie, en particulier dans le domaine de l'environnement où elle s'avère souvent plus coûteuse que les mesures correctives. L'exercice ne sera pas facile: il nécessitera de revoir de fond en comble les modalités de financement, dans les sphères publiques comme privées.

Démarche stratégique

Pour mener à bien cette transformation, le Comité a mis au point une démarche stratégique dérivée d'une analyse complète des flux de fonds, depuis les sources jusqu'aux utilisations finales, sans oublier les intermédiaires qui acheminent les flux en question. Cette démarche s'appuie sur le Consensus de Monterrey en y ajoutant de nouveaux éléments qui correspondent aux problèmes d'aujourd'hui : elle intègre de nouvelles problématiques telles que la lutte contre le changement climatique dans le cadre d'action; elle traite comme un tout les dimensions économiques, sociales et environne mentales du développement durable; elle montre aussi la voie à suivre pour formuler de nouvelles politiques propices à l'investissement en tenant compte de la complémentarité des différentes sources et en analysant les missions et les motivations de différents intermédiaires.

L'analyse procède de neuf grands préceptes. Premièrement, chaque pays est responsable de son propre développement, mais il incombe à la communauté internationale de mettre en place des conditions favorables et d'apporter son soutien. C'est là un facteur primordial étant donné qu'un deuxième précepte, à savoir l'efficacité des politiques gouvernementales, forme la clef de voûte de la stratégie de financement du développement durable. Tous les acteurs, dont ceux du secteur privé, opèrent dans le cadre et l'environnement porteurs créés par les politiques publiques, d'où l'importance de la qualité des grands choix d'orientation, de la transparence et de la bonne gouvernance.

En troisième lieu, les différents types de financement doivent être utilisés dans une optique intégrée et se compléter au lieu de se substituer les uns aux autres. Ainsi, alors que le secteur de la finance est mû par la recherche du profit et se prête particulièrement bien à l'investissement productif, le retour sur investissement du développement durable est souvent moins attrayant que les autres, surtout à court terme, et les fonds publics deviennent indispensables dès lors qu'il

est question de besoins sociaux et de biens collectifs. Les stratégies de financement du développement durable doivent être conçues de manière à optimiser les synergies entre les filières de financement, en tenant compte du jeu entre les différentes sources, mécanismes et instruments ainsi que de leurs forces et de leurs faiblesses au regard des solutions propres aux pays.

Quatrièmement, les instruments de financement doivent correspondre aux besoins et utilisations les plus appropriés. La qualité du financement a son importance. Ainsi, l'investissement dans le développement durable à long terme doit être financé par des capitaux eux aussi à long terme, car le court terme ne convient généralement pas aux projets de longue haleine. Cinquième ment, les financements publics internationaux restent indispensables, en particulier pour les pays où les besoins sont les plus grands et où la capacité de mobilisation des ressources est la plus faible. Leur impact doit être exploité au maximum.

Préceptes de l'approche stratégique du Comité

S'assurer que les pays s'approprient et contrôlent la mise en œuvre des stratégies nationales de développement durable, dans un environnement international favorable	1
Adopter des politiques publiques propres à étayer efficacement une bonne stratégie de financement du développement durable	2
Utiliser de façon cohérente tous les flux de financement	3
Corréler les flux financiers aux besoins et aux utilisations	4
Maximiser l'impact du financement public international	5
Inscrire systématiquement des critères de développement durable dans les stratégies de financement et les budgets nationaux ainsi que dans les décisions d'investissement privé	6
Exploiter les synergies entre les dimensions économiques, environnementales et sociales du développement durable	7
Adopter une approche multipartite sans exclusive et participative pour obtenir des résultats tangibles sur le terrain	8
Faire prévaloir le principe de financement transparent et responsable aux niveaux national, régional et international	9

Les autres préceptes sont l'intégration de critères de développement durable dans les stratégies de financement, y compris dans les budgets publics et les décisions d'investissement privé; l'exploitation des synergies entre les trois dimensions du développement durable; l'adoption d'une approche multipartite, inclusive et anthropocentrée; ainsi que le principe de financement transparent et responsable à tous les niveaux.

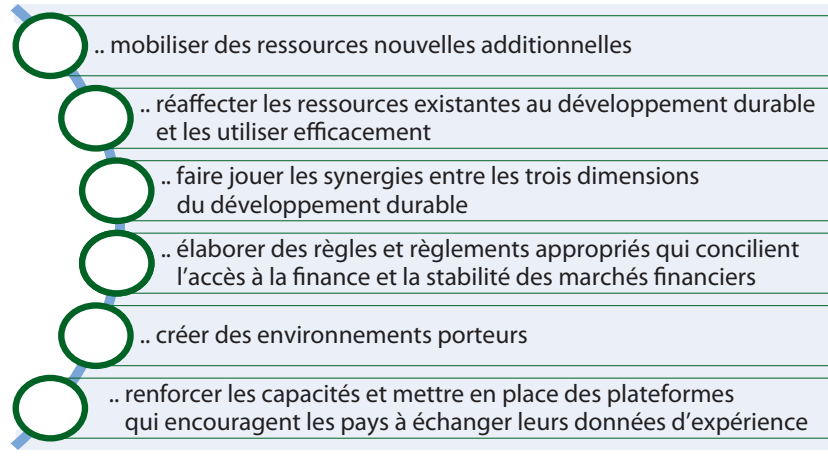
Options pour une stratégie de financement intégré du développement durable

L'approche stratégique du financement sous-tend plus de 115 recommandations de mesures allant dans ce sens. Le Comité a constaté qu'il n'y avait pas de solution simple et toute faite et qu'une corbeille de mesures allait s'imposer. Le présent rapport n'a pas valeur prescriptive, mais entend

plutôt proposer un menu d'options et de choix. Nous estimons qu'un panachage de mesures peut globalement avoir un impact puissant en réorientant les flux de financement vers le développement durable.

Les options s'articulent autour des différentes sources de financement (fonds publics ou privés d'origine nationale, fonds publics ou privés d'origine internationale, fonds mixtes). Dans chaque cas de figure, nous avons d'abord étudié les facteurs qui entravent les flux de capitaux, puis proposé des solutions et des mesures correctives assorties de recommandations, à savoir : a) mobiliser de nouvelles ressources additionnelles; b) réaffecter les ressources existantes à l'investissement dans le développement durable et les utiliser efficacement; c) faire jouer les synergies entre les trois dimensions du développement durable; d) élaborer des règles et règlements qui concilient accès au financement et stabilité des marchés financiers; e) créer des environnements porteurs; et f) renforcer les capacités et mettre en place des plateformes qui encouragent les pays à échanger leurs données d'expérience.

Plus de 115 recommandations de fond concernant le financement (intérieur et international, public et privé, mixte) . .



Financement intérieur public

- Le financement du développement durable appelle impérativement la mobilisation de fonds publics d'origine nationale. Le présent rapport insiste à la fois sur la réforme de la fiscalité dans les pays et sur l'approfondissement de la coopération internationale. Les régimes d'imposition doivent être équitables, efficaces et transparents. Les mesures prises dans ce sens par les pays doivent cependant s'accompagner d'un effort de coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale et les flux de capitaux illicites. L'aide publique au développement peut jouer un rôle important de renforcement des capacités de mobilisation des ressources nationales. Les plateformes de dialogue peuvent faciliter l'échange des données d'expérience.
- Le présent rapport insiste sur la notion de bonne gouvernance financière. La lutte contre la corruption et l'obligation de transparence sont deux éléments cruciaux de toute gestion budgétaire efficace. Les critères de développement durable devraient être pris en compte dans l'ensemble du processus budgétaire, avec par exemple des achats

responsables. Il faut supprimer les subventions contre-productives et prévoir des compensations pour les pauvres.

- Le présent rapport préconise en outre le renforcement supplémentaire des capacités de gestion de la dette et encourage les décideurs à réfléchir à la création de banques de développement nationales capables de proposer des financements à long terme pour le développement durable et de mobiliser des capitaux privés.

Financement intérieur privé

- Le rapport aborde la question des fonds privés d'origine intérieure sous l'angle du terrain en étudiant les mesures qui facilitent le financement inclusif et l'accès des ménages et des petites et moyennes entreprises au crédit, ainsi que le développement des marchés financiers. Les institutions financières de tous ordres ont un rôle à jouer, qu'il s'agisse des banques de microfinance, des banques postales ou coopératives, des banques de développement ou des établissements bancaires classiques. Le rapport préconise des méthodes innovantes pour financer les PME et notamment l'utilisation de fonds communs et de dispositifs de sécurisation par surveillance attentive des risques.
- Il faut par ailleurs que le climat soit favorable à l'investissement. Le renforcement des politiques nationales, de l'arsenal des lois et règlements et de l'environnement institutionnel donne aux gouvernements un moyen efficace d'encourager les investisseurs privés. De manière plus générale, la réglementation et la politique choisie doivent concilier d'une part l'accès au crédit et aux services financiers et d'autre part la bonne gestion des risques et la promotion de la stabilité des marchés financiers, étant donné que tous les dispositifs réglementaires, mê me ceux qui visent essentiellement à encourager la stabilité, ont des répercussions sur les incitations et les décisions d'investissement.
- Le Comité demande aussi la prise en compte des considérations et des critères de développement durable dans l'investissement intérieur, signe qu'il faudra peut-être aller au-delà des normes existantes, qui sont souvent facultatives.

Financement international public

- Les fonds publics d'origine internationale — y compris les aides, les fonds climatiques et autres types d'assistance — resteront déterminants pour financer le développement durable. Les États Me mbres des Nations Unies devraient honorer leurs engage ments intégralement et dans les meilleurs délais.
- Compte tenu de ces engagements, le Comité a estimé dans le présent rapport que la concessionnalité des flux devait être fonction du type d'investissement et du niveau de développement du pays concerné. Il faudrait soutenir suffisamment les services publics de base dans

les pays les plus démunis et proposer des aides pour des projets d'infrastructure, des projets climatiques et autres domaines à aider. Le rapport souligne la nécessité d'accroître l'efficacité de la coopération pour le développement, y compris par exemple en réduisant la fragmentation du paysage de l'aide.

- Le rapport explore la possibilité de concevoir des modes de financement innovants qui contribuent au développement durable. Il explore aussi les possibilités de la coopération Sud-Sud, qui peut venir compléter les financements classiques du développement.

Financement international privé

- Les fonds privés internationaux ont un rôle important à jouer. Des mesures s'imposent pour lever les obstacles qui entravent l'investissement privé, notamment par des investisseurs institutionnels à long terme tels que les fonds de pension et les fonds souverains, et pour se prémunir en même temps contre les risques liés à certains types de flux financiers.
- Les flux de capitaux privés doivent être gérés dans une optique d'investissement à long terme, et les politiques publiques pourraient jouer dans ce sens. Le rapport souligne la nécessité de gérer les flux de capitaux instables et de coordonner l'action internationale de manière à mieux gérer les liquidités mondiales.
- Le Comité demande que les financements privés aillent à l'investissement à long terme dans le développement durable. Il recommande aussi aux investisseurs d'appliquer les normes du travail fondamentales établies par l'Organisation internationale du Travail, de communiquer au sujet des indicateurs économiques, environnementaux et sociaux et de la gouvernance, et de faire des critères du développement durable un élément essentiel de leurs stratégies.

Financement mixte

- Le secteur public et le secteur privé ne pourront ni l'un ni l'autre satisfaire à eux seuls tous les besoins de financement. Mais on peut envisager des financements mixtes associant capitaux et moyens publics et privés dans le cadre de partenariats innovants. Le rapport constate l'énorme potentiel de la formule, sans cacher que, dans certains cas, le secteur privé a récolté les bénéfices, alors que le secteur public avait pris les risques. Il en conclut qu'il faut mettre au point des mécanismes appropriés de juste partage des risques et les utiliser.
- Le Comité préconise aussi un effort de renforcement des capacités centré sur le développement des compétences locales et l'échange des données d'expérience des pays, qu'il s'agisse de succès ou d'échecs.
- Entre autres options, le rapport recommande des approches innovantes qui encouragent l'investissement à long terme, particulière-

ment dans les infrastructures, avec par exemple la création de fonds d'équipement nationaux et régionaux et de plateformes de fonds mixtes d'investissement public-privé et de mutualisation des risques. Les banques nationales de développement peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine.

Partenariat mondial pour le développement durable

Au sujet du troisième mais non moins important pilier, le présent rapport indique les possibilités de mieux mobiliser le partenariat mondial pour favoriser le développement durable et s'attaquer aux problèmes systémiques. Il propose des initiatives dans le domaine de la gouvernance économique mondiale et du commerce et préconise des régimes d'investissement équitables et plus favorables au développement durable, un système financier international stable, la réforme des réglementations, une entraide internationale renforcée en matière de fiscalité et de lutte contre les flux illicites, des mesures renforcées de prévention et de règlement des crises de la dette souveraine, la coopération régionale, l'harmonisation des systèmes de contrôle et de comptabilité et une coopération pour le développement plus efficace.

Compte tenu de la nécessité de renforcer la cohérence systémique et la gouvernance économique mondiale, l'ONU peut être le pôle mondial capable de fédérer les institutions spécialisées et les autorités internationales sans entamer leurs mandats respectifs et leurs modes de gouvernance. Le système des Nations Unies lui-même doit mieux mettre en cohérence les cadres de financement issus des deux grands débats sur le développement — sur l'après-Monterrey d'une part et sur les moyens de mise en œuvre de Rio +20 de l'autre. Plus généralement, il importe d'accentuer l'intégration et l'harmonisation des mécanismes, cadres et instruments internationaux existants des Nations Unies.

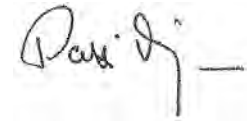
Le rapport plaide en faveur d'une coopération internationale fiscale renforcée en matière fiscale par des moyens tels que l'échange d'information, les rapports de pays, l'encadrement des prix de transfert, les listes de paradis fiscaux et les normes de divulgation des données non économiques. Il faut pour ce faire élargir le dialogue participatif sur l'entraide fiscale internationale afin de lutter contre les flux illicites, dans le cadre à la fois de mesures nationales visant à réduire les sorties de fonds vers des juridictions pratiquant le secret et d'initiatives de coopération internationale pour une meilleure transparence financière.

Le Comité signale par ailleurs l'énorme impact des crises de la dette souveraine sur les efforts que font les pays pour financer le développement durable ainsi que sur la stabilité du système financier international. Il réclame une gestion efficace de la dette dans une optique de prévention des crises et souligne que la communauté internationale doit continuer à consolider l'architecture actuelle de restructuration de la dette souveraine.

Conclusions

Nous espérons que la multitude des moyens d'action possibles présentés dans les pages qui suivent, l'orientation stratégique des travaux du Comité et les recommandations appelant à un partenariat mondial renforcé pour le développement

durable, de même que le rapport du Groupe de travail ouvert, apporteront autant d'éléments utiles aux négociations intergouvernementales sur le programme de développement pour l'après-2015 et à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.



Pertti Majanen Mansur Muhtar

Les Coprésidents du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement