

Chapitre 4

Financer les objectifs du Millénaire pour le développement :

nouvelles approches

Résumé

En dépit des initiatives prises par les bailleurs de fonds après Monterrey, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement risque d'échouer, faute de financement suffisant — et ce, alors que l'échéance pour leur réalisation, prévue en 2015, se rapproche. Les idées et propositions pour de nouveaux financements se multiplient. Pour les évaluer, il est particulièrement important de considérer leur rendement potentiel, la rapidité de leur mobilisation et leur faisabilité politique. Au vu de ces critères, les taxes mondiales n'ont guère de chance de pouvoir être introduites à temps. La FFI et des initiatives régionales de taxation sur les transports aériens, éventuellement combinées, constitueraient des options plus réalistes. Néanmoins, une augmentation de l'APD reste la solution la plus directe pour éviter une insuffisance de moyens au service des OMD.

Doubler l'APD ou chercher de nouvelles sources de financement ?

À l'occasion du sommet du Millénaire des Nations unies, en septembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à atteindre, d'ici 2015, des objectifs de développement précis — les OMD — dans les domaines suivants : réduction de la pauvreté et de la faim, réalisation de l'enseignement primaire universel, promotion de l'égalité entre les sexes, réduction de la mortalité infantile, amélioration de la santé maternelle, lutte contre les maladies infectieuses, protection de l'environnement et mise en place d'un partenariat mondial pour le développement¹. L'indispensable augmentation des ressources financières pour réaliser les OMD d'ici 2015 est largement admise : le chiffre de 50 milliards de dollars supplémentaires par an, soit l'équivalent du total de l'APD fournie actuellement par les pays membres du CAD (voir rapport Zedillo, ONU, 2001) est souvent avancé. Cette estimation intuitive est probablement un minimum². Si les gouvernements veulent véritablement atteindre les OMD, ils devront multiplier par deux le niveau actuel de l'APD, identifier des sources de financement alternatives du même ordre de grandeur ou trouver un compromis entre ces deux solutions. Le défi qui se pose à la communauté internationale se fait chaque jour plus pressant.

Il semble donc urgent de trouver, hiérarchiser et sélectionner de nouvelles formes de financement, aussi bien pour le développement en général que pour les OMD en particulier. Le débat ne devrait toutefois pas se limiter aux modalités de transfert des fonds entre pays riches et pays pauvres. Il faut également envisager la possibilité que les pays en développement eux-mêmes participent au financement des OMD, à travers des politiques de redistribution du revenu et des efforts fiscaux. En effet, si les catégories les plus aisées de la population des pays pauvres participent au financement des OMD, cela pourrait encourager les contribuables des pays avancés à leur emboîter le pas.

La réflexion sur les formes de financement doit aussi tenir compte de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires. En effet, si les pays en développement ne parviennent pas à créer un climat favorable à l'activité économique, une augmentation de l'aide risque de se heurter à une baisse de la rentabilité de l'investissement. Il faut donc déterminer le « point de saturation », à savoir le niveau d'aide à partir duquel cette dernière n'a plus d'effet bénéfique sur la croissance économique. Ce point de saturation varie en fonction des pays (Collier et Dollar, 2002). Dans les pays dotés de politiques et d'institutions adéquates, il se situe entre 15 et 25 pour cent du PIB, alors que dans les autres pays, il est compris entre 5 et 10 pour cent du PIB. En accordant une aide supplémentaire, comprise entre 40 et 60 milliards de dollars, uniquement aux pays ayant des politiques et des institutions saines, la Banque mondiale estime que le point de saturation ne sera atteint que dans quatre des 65 pays concernés (Devarajan *et al.*, 2002). Pour Heller et Gupta (2002) en revanche, si l'on veut qu'une forte augmentation de l'aide soit absorbée de façon efficace, les deux tiers de celle-ci devraient être accordés à deux pays qui ne font pas partie du groupe des PMA, à savoir l'Inde et la Chine. En effet, ces pays abritent la moitié des pauvres de la planète et disposent de la capacité d'absorption nécessaire.

La réalisation des OMD et le renforcement des capacités d'absorption sont interdépendants. Ainsi, une augmentation de l'aide peut faire d'un cercle vicieux un cercle vertueux. L'épidémie généralisée de sida, la propagation incontrôlable du paludisme ou l'ampleur de la malnutrition empêchent par exemple les pays touchés par ces fléaux d'attirer les capitaux privés, de développer le tourisme ou encore d'améliorer leur productivité grâce à l'éducation. Dans ces cas, le financement des OMD relatifs à l'éducation et à la santé (réduction de la mortalité infantile et maternelle et lutte contre les maladies infectieuses) constitue sans doute un préalable indispensable à l'amélioration des capacités d'absorption.

Critères relatifs au choix des politiques

Ce chapitre discute des neuf propositions les plus connues, parmi de multiples autres, sur le financement des OMD. Elles peuvent être classées en fonction du type de financement préconisé. Un certain nombre d'entre elles recommandent l'instauration de taxes mondiales : taxes sur les opérations de change, la pollution, la fuite des cerveaux, les aéroports internationaux, la pêche en haute mer, l'exportation d'armes, les données transitant par Internet ou encore les produits de luxe. D'autres consistent à impliquer le secteur privé, soit par le biais de PPP, soit par le biais d'initiatives exclusivement privées, menées par les entreprises ou la société civile. Dans ce cas, les solutions privilégiées sont la constitution de fonds internationaux consacrés à des thèmes précis, des dons caritatifs en faveur des OMD, l'émission d'obligations à primes à l'échelle mondiale ou des loteries destinées à stimuler les dons du secteur privé. Enfin, la troisième catégorie de propositions regroupe les mesures d'ingénierie financière (pour ne pas dire de création monétaire), avec une allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI pour le développement, la Facilité de financement internationale (FFI) et l'utilisation de garanties publiques pour stimuler les financements par le secteur privé.

Quels critères devraient régir ces choix ? La faisabilité politique des nouvelles formes de financement joue un rôle important, car chaque année perdue dans le compte à rebours jusqu'à 2015 impose de mobiliser des ressources plus importantes les années restantes. Par conséquent, les propositions qui ont déjà reçu l'adhésion de la communauté internationale devraient avoir préséance sur celles qui suscitent la polémique³. Par ailleurs, compte tenu des délais très courts, certains critères revêtent une importance particulière, notamment le rendement potentiel, la complémentarité et la rapidité de mobilisation des nouvelles sources de financement :

- l'ampleur du rendement potentiel dépend de l'assiette d'imposition, qui doit être suffisamment large et stable pour supporter une légère augmentation de la fiscalité ou une surtaxe destinée à financer les OMD, sans subir un rétrécissement indu provoqué par l'évasion fiscale ni déclencher une forte opposition politique ;
- le caractère complémentaire des nouvelles sources de financement doit être vérifié, pour éviter qu'elles ne viennent se substituer aux financements existants. L'augmentation du financement pour le développement implique soit de relever l'APD, soit de trouver de nouvelles ressources. Il convient donc d'équilibrer ces deux facteurs pour déterminer la charge financière des pays riches, mais aussi la résistance politique que pourraient susciter ces propositions. La mise en place de solutions alternatives pour financer les OMD ne servira pas l'objectif recherché si l'APD traditionnelle pâtit de l'introduction de nouveaux mécanismes ;
- compte tenu de l'échéance de 2015, la rapidité de mise à disposition des fonds est cruciale. Pour que les engagements soient maintenus, chaque année de retard devra être compensée par des efforts de financement supérieurs les années suivantes. À l'inverse, des engagements importants des bailleurs de fonds au départ pourraient créer un cercle vertueux, en renforçant la confiance des pays bénéficiaires vis-à-vis de la solidité des financements étrangers destinés à l'amélioration de leurs politiques et de leurs institutions.

Ce chapitre reviendra, mais de manière moins approfondie, sur d'autres critères importants. Les autorités des pays bénéficiaires ne procéderont aux réformes et aux investissements appropriés que si elles font suffisamment confiance à la stabilité et aux orientations de l'aide extérieure. Par conséquent, les nouvelles formes de financement doivent être crédibles, fiables et, surtout, durables.

Dans la mesure où les nouvelles sources de financement sont considérées comme une alternative (et non pas seulement comme un complément) à l'APD existante, on peut estimer qu'elles sont mieux adaptées à un effort de développement précis (Atkinson, 2003). En d'autres termes, ces nouvelles formes de financement offrent-elles un « double dividende » ? Tel serait le cas, par exemple, de taxes ayant une fonction correctrice — comme les taxes sur les cigarettes, qui contribuent à internaliser une partie des coûts supportés par le système de santé en matière de tabagisme. Il existe même parfois un « double dividende mondial », les États imposant une fiscalité correctrice alors même que les avantages de l'aide sont surtout ressentis à l'extérieur de leurs frontières. L'argument du « double dividende » doit toutefois être mis en balance avec le coût improductif des nouvelles sources de financement si elles entraînent une distorsion dans les décisions économiques et diminuent les revenus des salariés et des entreprises.

Ni la partie suivante, ni la synthèse du tableau 4.1, à la fin de ce chapitre, ne proposent une application systématique de tous les critères retenus à l'ensemble des neuf propositions. La raison en est simple : pour certaines propositions, comme les dons privés, l'émission mondiale d'obligations à primes ou la taxe sur les ventes d'armes, les études et les scénarios chiffrés sont trop rares pour le moment, pour que l'on puisse les évaluer objectivement à partir de tous les critères.

Taxes mondiales

De nombreuses ONG se sont prononcées en faveur d'un financement des OMD par l'instauration de taxes mondiales. La plupart des propositions de ce type reviennent à faire financer un bien public mondial par l'instauration d'une taxe sur un « mal » public mondial, comme les placements spéculatifs, la pollution ou le commerce mondial des armes. Ces propositions reposent souvent sur le postulat implicite selon lequel l'instauration de la taxe ne diminuera pas son rendement potentiel. Le soutien politique aux taxes mondiales est probablement trop faible pour qu'une telle mesure engendre des recettes significatives à l'horizon 2015. Certains responsables politiques se sont toutefois prononcés en faveur d'une telle mesure. Ainsi fin janvier 2004, le président français Jacques Chirac, le président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva, le président chilien Ricardo Lagos et le secrétaire général des Nations unies Kofi Annan ont décidé d'instituer un comité technique chargé d'étudier différentes propositions, parmi lesquelles « la taxation de certaines opérations internationales, entre autres certaines catégories de ventes d'armes et de transactions financières⁴ » (encadré 4.1).

Encadré 4.1. Les nouveaux financements des OMD : quelles avancées concrètes ?

Cela fait plusieurs années que la communauté internationale est à la recherche de nouveaux instruments susceptibles d'assurer un financement pérenne du développement et de la lutte contre la pauvreté. En janvier 2004, les présidents du Brésil, de la France et du Chili, soutenus par le secrétaire général des Nations unies, ont mis en place un « groupe technique sur les mécanismes innovants de financement », baptisé « groupe Lula » en l'honneur du président brésilien. Dans son rapport *Action contre la faim et la pauvreté* publié en septembre 2004, le groupe plaidait pour l'adoption de mécanismes innovants de financement afin de réaliser les OMD.

L'utilité de tels financements ainsi que leur faisabilité technique et politique ont été reconnues et un soutien politique s'est progressivement constitué. En juin 2005, la Commission européenne a formulé une proposition sur les billets d'avion, aux termes de laquelle chaque État-membre peut décider ou non de participer au projet. Suivant le nombre de pays participants et le caractère obligatoire ou facultatif de la taxe pour les passagers, cette taxe pourrait permettre de récolter entre 568 millions et 2 763 milliards d'euros. La *Déclaration sur les sources innovantes de financement du développement* du groupe Lula, adoptée par les Nations unies à New-York le 14 septembre 2005, a reçu le soutien de 79 pays.

Le 1^{er} juillet 2006, la France a introduit une contribution de solidarité sur les billets d'avion, destinée à alimenter Unitaid, une facilité internationale d'achat de médicaments contre le paludisme, la tuberculose et le sida au profit des pays les plus pauvres. Pour les vols en direction de l'Europe, une taxe est désormais prélevée sur les billets achetés en France (un euro pour la classe économique et dix euros pour la première classe et la classe affaires). Pour les vols en dehors de l'Europe, la taxe s'élève à 40 euros. Fin 2006, trois autres pays ont adopté cette taxe : le Chili, la Côte d'Ivoire et l'Île Maurice. En outre, 16 autres pays se sont engagés à la mettre en place : le Bénin, le Brésil, le Cambodge, le Cameroun, Chypre, le Congo, le Gabon, la Guinée, la Jordanie, le Luxembourg, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Nicaragua, le Niger et la république de Corée. La plupart de ces pays se sont également engagés à mettre en commun leurs ressources pour Unitaid. Unitaid a pour mission d'élargir l'accès aux traitements contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, en obtenant des médicaments de qualité, des diagnostics moins coûteux et une mise à disposition plus rapide.

Le Royaume-Uni travaille à la promotion de la FFI, un mécanisme destiné à augmenter et concentrer les financements des OMD en début de période, grâce à l'émission d'obligations. Une première étape a été franchie le 9 septembre 2005, avec le lancement d'un programme pilote mis en place par le Royaume-Uni en partenariat avec l'Espagne, la France, l'Italie et la Suède : la facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm). Il s'agit d'augmenter et de concentrer les financements en début de période, afin que dans les dix prochaines années, 4 milliards de dollars supplémentaires puissent être alloués au Fonds mondial pour la vaccination infantile et à l'alliance GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*). Cette dernière réunit l'Unicef, l'OMS, la Banque mondiale, le Fonds mondial pour la vaccination infantile, ainsi que tout un éventail de bailleurs et de gouvernements issus des pays bénéficiaires.

En vertu des principes fondamentaux de la finance publique, la meilleure solution en matière de recettes fiscales est celle qui permet la collecte la plus aisée — si possible par les structures administratives existantes — et dont les dispositions sont les plus difficiles à contourner. En outre, elle ne doit avoir aucun impact sur les incitations commerciales et la répartition du revenu, à moins d'avoir précisément pour objectif d'orienter la consommation ou de redistribuer les richesses (comme la taxe sur le tabac ou l'impôt progressif sur le revenu, par exemple). Il convient donc de donner la priorité à des taxes qui découragent une consommation inadaptée, une mainmise excessive sur les ressources et des activités nuisibles à l'environnement ou creusent les inégalités sociales. Les taxes mondiales les plus connues, qui seront étudiées plus bas, sont la taxe mondiale de protection de l'environnement (écotaxe), la « taxe Tobin » sur les opérations de change et la taxe mondiale sur les ventes d'armes. De nombreuses autres propositions de taxes (voir par exemple Jha, 2004) n'ont pas bénéficié de la même attention de l'opinion publique : taxe sur les transports aériens (kérosène, billets d'avion ou aéroports), taxe sur les données transmises par Internet ou encore taxe sur le commerce mondial (l'assiette d'imposition correspondant, exceptionnellement, à un « bien » et non à un « mal » public). Comme le montre le tableau 4.1, les écotaxes mondiales sont celles qui satisfont le mieux à certains critères importants, comme le rendement potentiel et autres avantages connexes. En revanche, leur faisabilité politique est trop faible pour contribuer en temps et en heure au financement des OMD.

Écotaxes mondiales

Les problèmes relatifs à l'environnement tendent de plus en plus à déborder les frontières nationales, comme en témoignent l'emploi de produits chimiques qui détruisent la couche d'ozone de la stratosphère, l'émission de gaz à effet de serre induisant des changements climatiques dans le monde entier, l'épuisement des ressources halieutiques et la destruction de certains habitats naturels, dangereuse pour la biodiversité. Pour nombre de pays membres de l'OCDE, la réduction des émissions de gaz à effet de serre fait partie des premières priorités, afin de lutter contre le changement climatique et de respecter les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto (OCDE, 2001).

L'OCDE définit les taxes « relatives à l'environnement » comme tout paiement obligatoire aux administrations publiques prélevé sur une assiette fiscale dont on estime qu'elle présente un intérêt particulier en matière de défense de l'environnement. Ainsi définies, les « écotaxes » ont représenté en moyenne 2.5 pour cent du PIB des pays membres de l'OCDE en 2000, la fourchette allant de 1 pour cent aux États-Unis à 4.5 pour cent au Danemark. Les taxes sur les carburants (essence et diesel) ont représenté environ 70 pour cent des recettes de l'« écotaxe », suivies par la fiscalité sur l'achat ou l'utilisation de véhicules à moteur (environ 20 pour cent). Une taxe mondiale sur les émissions de carbone pourrait influencer la consommation de charbon, de pétrole, de kérosène et de gaz naturel. Les sociétés de distribution de carburant se chargeraient probablement de collecter cet impôt, qui serait prélevé directement par les autorités fiscales lors de la vente de combustibles fossiles, à l'instar de la TVA.

Sandmo (2003) a fourni un argument économique solide en faveur des taxes mondiales pour la protection de l'environnement, en insistant principalement sur le contrôle des externalités climatiques. En théorie, une taxation mondiale de la pollution devrait produire un « triple dividende » :

- premièrement, elle contribuerait à améliorer la protection de l'environnement à l'échelle mondiale en pénalisant les activités à l'origine des émissions de dioxyde de carbone, dont on connaît les effets néfastes sur la couche d'ozone. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), une taxation de 100 dollars par tonne de carbone émis pourrait réduire les émissions de 5 milliards de tonnes d'ici 2020 (Jha, 2004) ;

- deuxièmement, une telle mesure réduirait la perte d'efficacité dans le financement des dépenses publiques (dans la mesure où l'écotaxe remplacerait des taxes qui réduisent les incitations à travailler et à épargner) et amoindrirait la pression fiscale sur l'emploi (en étant associée à une diminution de la taxe sur les salaires). En outre, la taxation du kérosène ne contribuerait pas seulement à protéger l'environnement, mais permettrait aussi de gagner en efficacité, en évitant qu'il y ait des exemptions pour certains carburants, alors que d'autres sont lourdement taxés ;
- troisièmement, une telle taxe augmenterait les ressources à la disposition du développement mondial. Mais de combien ? Le rendement potentiel d'une telle mesure semble important. En effet, une taxe sur les émissions de carbone, sous la forme d'une taxation de la consommation de carburant, pourrait à elle seule financer les OMD. Une taxe uniforme (surtaxe) d'environ 0.01 euro par litre (0.048 dollar par gallon américain) de carburant permettrait un prélèvement d'environ 21 dollars par tonne de carbone, soit une recette fiscale de 130 milliards de dollars par an. Il faudrait néanmoins pour cela que les États-Unis acceptent de l'adopter. En effet, ce pays représenterait à lui seul 20 pour cent du produit de cet impôt.

On peut toutefois s'interroger à juste titre sur le réalisme politique de l'introduction d'une telle taxe. La législation américaine a déclaré illégale la participation des États-Unis à tout système de taxation mondiale. Les taxes sur les émissions de carbone sont également contestées en raison de leur caractère supposément régressif et de leur impact négatif sur les faibles revenus. En réalité selon la *Consumer Expenditure Survey* (enquête américaine auprès des ménages) de 2000, la part moyenne du revenu consacré à l'achat d'essence est inférieure à 4 pour cent et varie peu en fonction des catégories de revenu. Une forte ponction fiscale dans ce domaine n'aurait donc qu'un impact limité sur le niveau de vie moyen des familles pauvres. Enfin, rien ne prouve que les pays de l'UE ayant adopté une taxe sur les émissions de carbone aient l'intention de consacrer les montants ainsi prélevés à l'aide internationale.

Malgré une forte opposition, l'adoption du principe d'une taxe mondiale de protection de l'environnement permettrait au moins d'introduire dans le droit international l'idée selon laquelle le déversement de produits toxiques dans les océans ou l'émission de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne sont pas « gratuits » et que la pollution comporte des coûts réels à long terme. Plusieurs pays européens, principalement membres de l'UE, ont déjà commencé à prélever une taxe mixte sur le carbone et l'énergie à l'échelle nationale. Cela pourrait être le point de départ d'une importante collaboration entre États, qui pourrait par la suite inciter d'autres pays à y participer, surtout si le réchauffement de la planète et le changement climatique continuent à s'aggraver. Toutefois, l'échéance des OMD ayant été fixée à 2015, il est peu probable qu'une taxe mondiale sur les émissions de carbone puisse être introduite à temps pour contribuer à leur financement.

Taxes sur les opérations de change

Une taxe sur les opérations de change avait été proposée en 1972 par James Tobin, comme un moyen de « mettre du sable dans les rouages » de la finance internationale et, partant, de combattre la volatilité des marchés. L'attrait de cette solution aux yeux de certains gouvernements et ONG réside probablement dans le fait que même une taxe très réduite sur une assiette aussi gigantesque que celle du marché des changes engendrerait des recettes considérables — du moins en théorie. Toutefois, les taux d'imposition devraient être extrêmement faibles, compte tenu de la mobilité de la matière fiscale sous-jacente, à savoir le marché au comptant, à terme et de report (*swap*) sur devises. Dans une étude réalisée pour le compte du ministère allemand de la Coopération et du Développement, Spahn (2002) propose un double taux d'imposition : un taux sur les opérations habituelles de 0.01 pour cent qui, selon ses estimations, permettrait de lever environ 17 milliards d'euros rien que

sur le fuseau horaire européen ; et une taxe très élevée, comprise entre 50 et 100 pour cent, s'appliquant aux périodes de fortes turbulences du marché des changes, afin de combattre les fluctuations monétaires sur des périodes très courtes. Cependant, pour pouvoir être utilisée par l'Europe et contribuer au financement des OMD, il faudrait que cette proposition soit ratifiée par le Conseil et le Parlement européens.

Selon Nissanke (2003), les recettes engendrées par l'application d'un taux d'imposition de 0.01 pour cent à l'échelle planétaire seraient comprises entre 17 et 19 milliards de dollars, et entre 31 et 33 milliards de dollars pour une taxe de 0.02 pour cent⁵. Il convient toutefois de noter qu'un taux d'imposition aussi faible que 0.01 pour cent doublerait l'écart actuel dans les opérations de change dollar-euro. Selon Kenen (1996) et Reisen (2002), certains problèmes sont susceptibles d'annuler le rendement potentiel et le double dividende d'une taxe mondiale sur les opérations de change :

- *la diminution de l'assiette d'imposition.* Selon une étude sur les activités de change (au comptant, à terme et *swap*) publiée par la Banque des règlements internationaux (BRI) en 2001, le volume quotidien des opérations de change s'élevait à 1 210 milliards de dollars en 2001, soit une baisse de 19 pour cent par rapport aux 1 490 milliards de dollars de 1998. Le lancement de l'euro (c'est-à-dire le passage de douze monnaies à une seule), la part croissante des opérations en ligne sur le marché interbancaire au comptant et la consolidation du secteur bancaire semblent être à l'origine de cette baisse. La tendance pourrait se poursuivre, les déterminants à l'origine de cette baisse du volume des transactions étant apparemment durables et non provisoires ;
- *l'importance des activités de couverture sur le marché des changes :* une taxation entraînerait une hausse plutôt qu'une baisse de la volatilité des principales devises. En effet, les transactions directes entre opérateurs (plutôt que celles faisant intervenir des établissements financiers ou des clients non financiers) représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires du marché des changes. La plupart des transactions quotidiennes sont des opérations de couverture. Ces opérations servent à éviter une trop forte exposition au risque de change lors des transactions effectuées. Les opérations de couverture sont aussi qualifiées de « jeu de la patate chaude », car les opérateurs essaient de se couvrir contre des positions ouvertes sur une seule devise. Une vente spéculative de dollars par exemple laisse entre les mains du vendeur une certaine quantité d'euros, dont ce dernier cherche à se défaire en les revendant à d'autres opérateurs, et ainsi de suite. Cette méthode permet de répartir plus équitablement les risques. Or, la taxe Tobin tendrait à décourager ces opérations de couverture, puisque chaque transaction à laquelle elles donneraient lieu serait taxée. Cela aurait donc pour effet de réduire l'assiette d'imposition représentée par les opérations quotidiennes de change ;
- *l'évasion fiscale :* celle-ci prendrait la forme d'une migration du marché des changes vers des paradis fiscaux, mais aussi d'une substitution de transactions non taxées aux transactions taxées. Pour éviter cette migration vers les paradis fiscaux, il faudrait que toutes les grandes places de change adoptent la taxe. Autrement, les opérations pourraient se déplacer vers d'autres territoires, notamment vers des paradis fiscaux *offshore*. Cette migration pourrait être empêchée en appliquant une pénalité à toutes les transactions effectuées avec ces paradis fiscaux, de façon à maintenir les transactions dans les pays assujettis à la taxe. Certes, un tel système de pénalité réduirait le risque d'un effet boule de neige aboutissant à une fuite massive de capitaux, mais il ne pourrait fonctionner que sur de petits territoires. En effet, si l'un des principaux marchés n'adoptait pas la taxe Tobin, un grand nombre d'opérateurs s'y installeraient et négocieraient entre eux, à l'abri des sanctions. Par conséquent, la taxe serait considérablement affaiblie. Pour empêcher que des transactions non taxées ne soient substituées aux transactions taxées, il faudrait que la taxe Tobin porte sur

plusieurs instruments financiers et qu'elle s'adapte constamment aux nouveaux instruments inventés pour la contourner. Il est facile par exemple d'éviter une taxe sur les opérations au comptant : il suffit d'effectuer des transactions à terme, mais à échéance rapprochée. Ces dernières devraient donc également être taxées. De même, les opérations de *swap* devraient elles aussi être taxées, car elles associent une opération au comptant et un contrat à terme de compensation. En outre, il ne suffirait pas de taxer les *swaps* de devises, car une opération de change peut être réalisée en associant un échange de devises et un bon du Trésor, ce qui permet de contourner, dans une certaine mesure, le marché des changes (et sa taxation).

À supposer qu'il soit possible de la mettre en œuvre, la taxe Tobin serait-elle souhaitable, économiquement parlant ? En d'autres termes, aurait-elle pour effet d'atténuer les distorsions sur les marchés financiers internationaux, de réduire leur instabilité, d'éviter les crises qui nuisent à l'investissement et de contribuer à la lutte contre la pauvreté ? La stabilité de l'économie mondiale a moins à craindre de la volatilité à court terme (contre laquelle on peut se prémunir) que des distorsions des taux de change à long terme, notamment sur les marchés émergents. Il est vrai que ces distorsions résultent parfois des expansions et des contractions cycliques des opérations de crédit et d'investissement privé dans les pays en développement. Mais la taxe Tobin ne suffirait pas à contrer ces fluctuations : même en tenant compte des risques, les rendements engendrés par ces mouvements cycliques sont tellement importants que seuls des taux d'imposition extrêmement élevés pourraient les compenser, étant donné les brusques passages de l'euphorie à la panique.

Taxes sur le commerce mondial des armes

Début 2004, les présidents brésilien et français, Luiz Inácio Lula da Silva et Jacques Chirac, soutenus par Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU et Ricardo Lagos, président du Chili, reprenaient l'idée d'une taxation internationale du commerce des armes, dans le but de relancer la lutte contre la faim et la pauvreté dans le monde. Dans son dernier rapport, le département d'État américain (United States Department of State, 2003) estimait à 51.5 milliards de dollars le commerce mondial des armes (importations et exportations) en 1999. Même en laissant de côté la question de l'élasticité du commerce légal et connu des armes par rapport à l'impôt, le rendement potentiel d'une taxe sur les armes conventionnelles semble très limité : une taxe de 5 pour cent ne dégagerait pas plus de 2.5 milliards de dollars de recettes par an. Sans compter le risque d'encourager ainsi le commerce illégal.

Le Registre des armes conventionnelles de l'ONU réunit des informations fournies par environ 110 États concernant les importations et les exportations d'armes conventionnelles. Y sont répertoriés les chars, les avions et les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les hélicoptères d'attaque, les navires de guerre, les missiles et les porte-missiles. L'ONU met à la disposition de tous ses États membres son rapport sur le Registre, de façon à encourager le dialogue bilatéral et régional sur les questions de sécurité. Il s'agit donc d'un effort utile de la communauté internationale pour rendre le commerce des armes plus transparent (et donc pour réduire la méfiance entre États). On peut toutefois se demander si les gouvernements maintiendraient une telle transparence sur cette question sensible, si les informations fournies par le Registre de l'ONU devaient servir à l'établissement d'une assiette d'imposition.

Le commerce illégal des armes constitue le principal obstacle à une taxation du commerce mondial — et, partant, au financement des OMD — surtout pour les armes légères et de petit calibre. Selon l'annuaire sur les armes légères réalisé par l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève (IUHEI, 2003), le commerce mondial d'armes légères s'élevait en 2000 à 4 milliards de dollars par an et le commerce illicite à 1 milliard. D'après cet institut, la majorité des pays participant au commerce des armes légères (environ 95) ne

fournissent aucun rapport annuel sur leurs importations et leurs exportations. La clandestinité du commerce des armes légères laisse supposer que l'instauration d'une taxe conduirait à une augmentation du commerce illicite. En ce qui concerne le numéro mondial de la production d'armements — les États-Unis — la série de procès qui a eu lieu dans les années 80 et 90 n'a pas réussi à convaincre les tribunaux américains que l'industrie des armes à feu était responsable de l'utilisation illégale de ses propres produits.

Le cas des pays sous embargo montre à quel point il est facile de contourner les dispositions légales — et donc difficile d'instaurer une taxe sur le commerce mondial des armes. Ainsi, un rapport de l'ONU sur les ventes d'armes effectuées au Liberia au cours de l'été 2002 — en plein embargo — illustre l'ampleur des infractions (IUHEI, 2003). Pour importer 210 tonnes d'armes et de munitions, comme l'a fait le Liberia durant cette période, il a fallu contourner systématiquement les interdictions légales, avec délivrance de faux certificats et de faux manifestes de cargaison, violations répétées du moratoire de la Cédéao et des sanctions de l'ONU, atteinte à l'interdiction de déplacement faite aux responsables libériens et utilisation du commerce illicite de diamants et d'autres produits de contrebande pour effectuer les paiements.

Contributions volontaires du secteur privé

Le financement des OMD représentera nécessairement une charge pour le secteur privé des pays bailleurs, mais celle-ci ne doit pas forcément être imposée de manière obligatoire. En effet, une meilleure connaissance des OMD pourrait encourager les contributions volontaires. Le don caritatif fait partie des sources traditionnelles de financement des projets de développement. En revanche, l'organisation de loteries, en particulier sous la forme d'une émission obligataire mondiale — une idée défendue par l'UNU/WIDER, à Helsinki — est relativement nouvelle. En ce qui concerne les fonds mondiaux, qui rassemblent divers acteurs autour d'un ensemble précis d'objectifs, il existe un précédent célèbre — le Fonds des Nations unies pour l'enfance. Selon son dernier rapport annuel (Unicef, 2003), l'Unicef tire 33 pour cent de ses recettes des contributions des ONG et du secteur privé. Cependant, comme nous le verrons ci-après et dans le tableau 4.1, les contributions volontaires du secteur privé ne représenteront qu'une partie du financement des OMD, en raison de leur rendement potentiel restreint et de leur faible complémentarité.

Dons privés

Pour reprendre la célèbre citation d'Adam Smith dans sa *Théorie des sentiments moraux* (1759), « aussi égoïste que l'homme puisse être supposé, il y a évidemment certains principes dans sa nature qui le conduisent à s'intéresser à la fortune des autres et qui lui rendent nécessaire leur bonheur, quoiqu'il n'en retire rien d'autre que le plaisir de les voir heureux ». De fait, les dons caritatifs émanant de personnes privées, qu'il s'agisse de donateurs modestes, de personnes très riches ou encore d'entreprises, peuvent contribuer à financer les OMD. Une étude récente de l'OCDE sur le rôle des fondations philanthropiques dans le développement (OCDE, 2003) met l'accent sur l'importante contribution de ces fondations, en particulier dans les domaines de l'agriculture (« révolution verte »), de la planification familiale et de la lutte contre les maladies infectieuses. L'étude montre aussi que les interventions philanthropiques les plus efficaces étaient des investissements à long terme, « fondés sur une vision d'avenir et de solides connaissances scientifiques » et bien adaptés aux capacités locales.

Le financement des OMD par des dons privés nécessite de mobiliser l'immense vivier de donateurs des pays de l'OCDE et d'orienter ces dons vers des projets de développement. C'est aux États-Unis que les dons privés sont les plus répandus : depuis ces 20 dernières années, ils oscillent autour de 2 pour cent du produit national brut (220 milliards de dollars). En revanche, les dépenses annuelles de l'ensemble des fondations philanthropiques sont estimées par l'OCDE à seulement 3 milliards de dollars. Il ne semble pas exister de méthode fiable pour estimer les bénéfices que le financement des OMD pourrait tirer de la philanthropie privée. En outre, il est clair que pour augmenter la part des dons philanthropiques consacrés au financement des OMD, il faudrait au préalable en comprendre les déterminants essentiels. Or, tel n'est pas encore le cas.

Un sondage auprès de 26 experts travaillant dans de petites organisations caritatives aux États-Unis a enfin permis de clarifier la nature des obstacles qui freinent l'augmentation des dons caritatifs pour les activités à l'étranger, OMD compris (Humphrey, 2003). Selon ce sondage, les principaux obstacles sont les suivants :

- un repli sur soi, une méconnaissance du reste du monde et une mauvaise appréhension des problèmes mondiaux chez la majorité des citoyens américains ;
- l'impression largement répandue dans l'opinion publique que le gouvernement consacre déjà des sommes importantes aux autres pays, de telle sorte qu'une intervention des fondations n'est pas justifiée ;
- la crainte de financer le terrorisme, particulièrement manifeste chez les donateurs individuels, mais aussi, depuis septembre 2001, la nécessité de se conformer aux lois anti-terroristes (*Patriot Act*), qui constituent un obstacle particulièrement important pour les organisations locales.

D'une manière générale, les personnes interrogées avaient le sentiment qu'un dollar de don avait plus de valeur dans les pays pauvres qu'aux États-Unis. Sous réserve de pouvoir surmonter, du moins en partie, les obstacles évoqués plus haut, la propension à financer les causes internationales pourrait donc être considérable aux États-Unis.

Si « charité bien ordonnée commence par soi-même », c'est-à-dire dans son propre pays, il faut aussi veiller à ce qu'elle ne s'y arrête pas. L'ONU peut rendre les contributions des fondations philanthropiques aux OMD plus « visibles », y compris vis-à-vis des gouvernements des pays bailleurs, ce qui pourrait favoriser la mise en place d'un environnement fiscal plus favorable aux dons caritatifs. Le Fonds des Nations unies pour les partenariats internationaux (FNUPI) a été créé en 1998 pour encourager un certain nombre d'organisations, notamment les fondations et les entreprises, à constituer de nouvelles alliances au service des OMD. Le FNUPI est également chargé de faciliter le dialogue et le transfert des ressources.

Loterie et émission d'obligations à primes à l'échelle mondiale

Plusieurs propositions portant sur la création d'une loterie mondiale afin de financer les activités de développement des Nations unies circulent depuis le début des années 70. Selon le site d'information sur les jeux de hasard (www.lotteryinside.com), le chiffre d'affaires mondial des loteries s'élevait à 126 milliards de dollars en 2001 (Addison et Chowdhury, 2003), avec un bénéfice brut de 62 milliards de dollars. La part de ce montant qui pourrait être consacrée au financement des OMD dépendrait des sommes mises par les nouveaux joueurs (notamment des « altruistes favorables au développement »), de l'effet de substitution par rapport à d'autres jeux de hasard, ainsi que du montant « capté » par une telle loterie mondiale aux dépens des jeux existants. Aux États-Unis par exemple, le produit des recettes est en général réparti comme suit : 50 pour cent pour les gagnants, 20 pour cent pour l'État

et 30 pour cent pour les propriétaires. On pourrait donc ainsi utiliser 30 pour cent du chiffre d'affaires réalisé grâce aux nouveaux participants attirés par la loterie mondiale pour le financement des OMD. Il est toutefois impossible d'estimer la hausse des recettes qui suivrait la mise en place d'une telle loterie. Cela dépendrait en partie de ses modalités par rapport aux autres jeux. Addison et Chowdhury (2003) énumèrent les rares preuves empiriques selon lesquelles la demande de loterie augmente en même temps que le montant des lots médians, la présence de très gros lots et une faible variance de la distribution des lots.

Une loterie mondiale pourrait fonctionner de deux façons. Elle pourrait soit être déclinée en différentes versions « nationales », soit organisée comme une seule loterie mondiale vendue dans le monde entier et gérée par une seule organisation. Les produits à tirage instantané (cartes à gratter) et les jeux informatisés requérant moins d'infrastructures que les jeux à tirage différé, ils constitueraient la solution privilégiée pour le financement des OMD.

Une opposition politique peut apparaître si les loteries mondiales semblent capter l'argent censé revenir aux associations caritatives nationales (Andersson, 2003). En outre, le financement des OMD par une loterie peut avoir une incidence régressive. En effet, les groupes à faible revenu consacrent une part plus importante de leurs revenus aux jeux de hasard que les groupes à revenu élevé (qui parient sur la bourse...). Si les loteries destinées à financer les OMD parviennent à concurrencer les loteries existantes, on assistera à une hausse des dépenses consacrées aux jeux de hasard, ce qui renforcera l'effet régressif du financement des OMD. En outre, pour des raisons religieuses ou éthiques, les jeux de hasard ne sont pas pratiqués partout.

L'ONU/WIDER défend une méthode de financement relativement nouvelle, mais proche de celle qui vient d'être évoquée. Addison et Chowdhury (2003) proposent l'émission d'obligations mondiales d'épargne à primes, sur le modèle de ce qui se pratique au Bangladesh, en Irlande et au Royaume-Uni. Le principe consiste à émettre des obligations d'épargne dont la rémunération est liée à un tirage au sort, ce qui les assimile à des billets de loterie mais qui, parce que ce sont des obligations, constituent en même temps un instrument d'épargne sans risque pour le capital. À l'heure actuelle, le chiffre d'affaires annuel de l'émission de ces obligations à primes atteint 34 milliards de dollars au Royaume-Uni. Pour les auteurs, une organisation unique pourrait centraliser la vente et la gestion de ces obligations, véritable instrument d'épargne dont le rendement est en partie aléatoire. Au Royaume-Uni par exemple, les gens achètent des obligations d'épargne, dotées chacune d'un numéro faisant tous les mois l'objet d'un tirage au sort automatique. Contrairement aux loteries traditionnelles, les obligations à primes n'entraînent pas une perte de la mise, mais leur rendement financier est aléatoire. Selon les auteurs, ce système pourrait rencontrer un grand succès sur le marché en pleine expansion de l'investissement éthique, aussi bien auprès d'investisseurs institutionnels qu'individuels.

Contrairement à la loterie mondiale, qui pourrait aussi bien être déclinée dans des versions nationales que gérée par une seule entité internationale, il serait préférable de confier l'émission et la gestion des obligations à primes à une seule organisation, de préférence dans un panier de grandes devises, comme les DTS du FMI. Addison et Chowdhury estiment que l'on pourrait consacrer le produit de ces émissions au financement des OMD. Ils reconnaissent toutefois que leur proposition présente un inconvénient : le produit de ces opérations obligataires se prête davantage à une transformation en prêts qu'en dons. En outre, la protection des investisseurs en cas de défaut de paiement des pays bénéficiaires n'est pas très claire. Une autre solution consisterait à ne financer les OMD que sur le solde de la composante loterie (c'est-à-dire après paiement des gagnants et règlement des frais administratifs). Il est vrai qu'une telle solution réduirait considérablement les montants consacrés au financement des OMD mais, en contrepartie, les sommes seraient directement versées en espèces⁶. En conséquence, la proposition du WIDER ne saurait, à elle seule, engendrer des recettes suffisantes, mais elle pourrait compléter utilement d'autres propositions, comme celle de la FFI qui repose également sur une émission obligataire.

Fonds mondiaux thématiques

Les fonds mondiaux consacrés à un ou plusieurs thèmes précis — comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le « Fonds mondial », voir encadré 4.2) ou encore le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) — sont financés et gérés par des groupements pluri-acteurs de gouvernements, d'organisations internationales et de représentants du secteur privé et de la société civile. L'avantage de ces fonds, aussi appelés « fonds verticaux », tient à ce qu'ils permettent de mobiliser des financements supplémentaires, publics ou privés, sur des problèmes planétaires urgents. Ces fonds existent depuis longtemps, le plus ancien étant l'Unicef, créé à la fin de l'année 1946. L'Unicef dégage actuellement des recettes annuelles de 1.5 milliard de dollars, dont un tiers en provenance du secteur privé. En étant axés sur un thème précis ou sur un petit nombre de problèmes interdépendants, les fonds mondiaux attirent l'attention du public sur des questions spécifiques et permettent de mobiliser les ressources des bailleurs de fonds. Toutefois, on leur reproche parfois de manquer de cohérence dans leur façon d'aborder certains problèmes mondiaux, de faire double emploi avec les structures existantes et d'offrir peu de garanties de transparence démocratique.

Encadré 4.2 Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

La création du Fonds mondial a été proposée lors du sommet du G8 de juillet 2000 à Okinawa (Japon), puis approuvée par la Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU consacrée au VIH et au sida en juin 2001. Depuis sa création en janvier 2002, le Fonds a collecté et distribué des sommes considérables pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Pourtant, son fonctionnement a été très peu analysé. Il se définit lui-même comme un PPP au service des États, des ONG et des organisations internationales et se considère comme un instrument financier et non comme une agence de mise en œuvre. Il a pour mission de collecter et de distribuer des ressources financières complémentaires importantes pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose.

Le conseil d'administration du Fonds mondial est l'organe décisionnel suprême. Ce conseil d'administration est composé de 23 membres, dont 18 ont le droit de vote. Ces derniers se répartissent en deux groupes : d'un côté, neuf représentants des pays bailleurs (sept gouvernements, un représentant pour les fondations et un représentant pour le secteur privé non lucratif) ; de l'autre, neuf représentants des pays bénéficiaires (sept gouvernements et deux ONG, dont une est issue du monde en développement et l'autre des pays développés). Le Comité technique d'examen des propositions (*Technical Review Panel*, TRP) examine le bien-fondé scientifique et technique des propositions. Il se compose d'un groupe de 17 experts indépendants spécialisés dans les trois maladies, mais aussi dans la prévention, les soins cliniques, l'éducation sanitaire et l'économie de la santé.

Les demandes de dons sont déposées par un partenariat élargi dans chaque pays, le mécanisme national de coordination (CCM). Le CCM réunit le gouvernement et les collectivités locales, les ONG et le secteur privé. Dans les pays où cette instance n'existe pas ou ne fonctionne pas correctement en raison de circonstances exceptionnelles (conflit, catastrophe naturelle ou absence de légitimité du pouvoir), les ONG peuvent déposer directement leurs demandes auprès du Fonds mondial. Les propositions doivent être justifiées sur le plan technique et du développement. Elles doivent aussi démontrer que les ressources supplémentaires ainsi engagées donneront des résultats. Enfin, elles doivent répondre à des normes rigoureuses en termes de programmation et de responsabilité financière. Le TRP examine toutes les demandes et émet des recommandations de financement à l'attention du conseil d'administration. Ce dernier prend la décision finale d'octroi des dons. Priorité est donnée aux demandes émanant des pays et des régions connaissant les plus grandes difficultés, c'est-à-dire les pays les plus touchés par la maladie et la pauvreté, mais aussi les plus susceptibles de voir des maladies apparaître. Le conseil stipule qu'aucune somme ne peut être décaissée tant que des modalités de contrôle sur les financements, le suivi et l'évaluation n'ont pas été adoptées pour chacun des programmes.

Source : <http://www.theglobalfund.org/>.

Bien que le Fonds mondial soit parvenu à constituer en temps record un véritable trésor de guerre en matière de lutte contre les maladies contagieuses, il reste à déterminer si ces ressources sont vraiment complémentaires et durables⁷. À l'origine, le Fonds mondial avait pour vocation d'acheminer les dons du secteur non lucratif et du secteur privé grâce à un dispositif unique et rationalisé, au lieu de créer plusieurs structures de gestion séparées. Une analyse détaillée des promesses de dons montre que le secteur privé ne s'est pratiquement pas engagé, à l'exception de la fondation Bill et Melinda Gates, qui a joué pendant un certain temps un rôle fondamental dans la lutte contre le sida, en versant 100 millions de dollars au Fonds mondial. Si celui-ci ne parvient pas à attirer les fonds du secteur privé, il est légitime de se demander si l'importance de ses contributions repose sur une réelle augmentation de l'APD ou sur une simple réorientation des budgets des bailleurs de fonds.

Une autre question se pose quant au caractère durable des ressources collectées par les fonds verticaux. Si les sommes mobilisées par le Fonds mondial par le passé ont été impressionnantes, les incertitudes sur les dons futurs risquent de peser sur les maigres ressources du secrétariat et d'entraîner une mobilisation excessive dans les campagnes de collecte de fonds. Le *Financial Times* cite ainsi certains responsables du Fonds mondial, qui auraient dit « commencer à se sentir comme des mendiants, consacrant une part disproportionnée de leur temps à sillonner la planète pour extorquer un peu d'argent à des gouvernements récalcitrants » (Beattie, 2003).

Sur le critère de la rapidité de mobilisation, les fonds mondiaux sont plus performants que les instruments traditionnels pour le financement des biens mondiaux et des OMD. La Banque mondiale débloque ses fonds en fonction des relevés de dépenses que lui adressent les bénéficiaires, alors que le Fonds mondial procède à un versement initial suivi de versements périodiques, selon la demande. Cette procédure permet à ce dernier de déboursier rapidement des fonds en début de période. En effet, le Fonds mondial s'efforce de réduire le plus possible les délais entre l'appel de fonds initial, l'accord par le groupe d'examen technique, les signatures et le versement effectif des fonds. Jusqu'à présent, le délai entre l'appel de fonds et l'acceptation du dossier s'élevait à quatre mois en moyenne, tout comme celui entre l'acceptation du dossier et la signature, auxquels s'ajoute un mois pour le versement des fonds.

En élargissant les PPP, le Fonds mondial vise à augmenter l'efficacité des programmes menés par les pays. Les dons sont versés à une grande variété de bénéficiaires, c'est-à-dire non seulement aux États (50 pour cent des bénéficiaires après les deuxième et troisième séries d'octroi de dons), mais aussi à des ONG (29 pour cent), au secteur privé (5 pour cent), à des associations religieuses (4 pour cent), à des établissements d'enseignement (3 pour cent), à des organisations communautaires (3 pour cent) et à des personnes touchées par le VIH, le paludisme ou la tuberculose (3 pour cent). Le Fonds mondial affirme que ces PPP permettent d'élargir la pratique traditionnelle d'acheminement des fonds *via* les États.

Deux grandes critiques ont été émises à l'encontre des PPP, que certains voient comme une tentative des gouvernements pour privatiser l'aide au développement et « fuir » leurs responsabilités éthiques. On leur reproche de créer un effet d'aubaine pour le secteur privé et de favoriser des « îlots de développement », c'est-à-dire de couvrir les projets de manière incohérente et inégale⁸. Selon une étude non publiée réalisée par un cabinet de conseil pour le ministère allemand de la Coopération (BMZ), les PPP entraînent d'importants bénéfices inespérés pour les entreprises privées qui bénéficient dès lors de subventions sur des investissements qu'elles auraient réalisés de toute façon.

Ingénierie financière

Cette partie passe en revue trois propositions. La première vise à convertir les sommes engagées par les bailleurs de fonds en instruments financiers existants, afin de concentrer l'APD sur la phase initiale de la réalisation des OMD. La deuxième repose sur une émission de DTS visant à redistribuer les fonds en provenance des pays riches vers les pays pauvres concernés par les OMD. Enfin, la troisième consiste à stimuler le placement de fonds privés dans des pays qui présentent un risque élevé aux yeux des investisseurs nationaux et étrangers, en recourant à des garanties publiques, octroyées par des pays bailleurs à faible risque. Le présent chapitre (tableau 4.1) préconise à la fois la mise en œuvre de la Facilité de financement internationale (FFI) — surtout pour accélérer l'APD en vue de la réalisation des OMD — et une plus grande reconnaissance du système des garanties publiques, qui favorisent la prise de risques par des investisseurs nationaux et étrangers dans le financement des infrastructures.

Facilité de financement internationale

La FFI — une proposition conjointe du Trésor britannique et de l'agence britannique pour le développement international (DfID)⁹ publiée en janvier 2003 et ayant pour objet d'augmenter l'aide au développement et de la concentrer en phase initiale — vise à réduire l'écart entre les ressources déjà promises et le besoin à combler pour atteindre les OMD en 2015. Elle reposerait sur des engagements à long terme des bailleurs, chacun étant composé d'une série de promesses (de 15 ans chaque) portant sur un flux de paiements annuels en faveur de la FFI. Ces engagements annuels commenceraient aux 15-16 milliards de dollars d'engagements additionnels pris lors de la conférence de Monterrey et ensuite, puis augmenteraient de 4 pour cent l'an (en termes réels). Chaque promesse se ferait par contrat, afin de sécuriser les emprunts des investisseurs. À partir de ces engagements, qui constitueraient son actif, la FFI émettrait des obligations en son nom propre, qui constitueraient son passif. Pour maintenir une saine gestion financière, la FFI devra limiter le degré de démultiplication des sommes engagées par les bailleurs. En d'autres termes, une part fixe des sommes engagées par le bailleur serait allouée à chaque décaissement effectif, en tenant compte du coût de l'endettement à long terme de la FFI dans la devise du pays concerné, mais aussi de la limite de l'effet de levier.

La FFI concentrerait le plus possible ces flux d'aide à long terme en phase initiale, de façon à permettre le financement et la réalisation des OMD à l'horizon 2015. La FFI serait un mécanisme de financement provisoire, réapprovisionné à intervalles réguliers. Pour chaque réapprovisionnement, les bailleurs de fonds souscriraient d'autres contrats annuels à long terme (de 15 ans chacun), ce qui permettrait de souscrire de nouveaux emprunts. Après une phase de collecte et de versement de 15 ans, la phase de remboursement durerait à nouveau 15 ans. La FFI serait donc liquidée en 2030. Les fonds levés grâce aux engagements des bailleurs de fonds et par l'emprunt sur les marchés pourraient être rapidement décaissés, sous forme de dons plutôt que de prêts, en passant par les mécanismes existants. Il convient de noter que la FFI ne verserait pas les sommes directement aux pays bénéficiaires, mais par l'intermédiaire des organisations chargées de l'acheminement de l'aide agissant au nom de la FFI (et sous réserve de certaines clauses de conditionnalité).

Le décaissement des fonds de la FFI obéirait à un certain nombre de principes généraux : ces fonds devraient viser des pays à faible revenu, en leur apportant une aide déliée pour la réduction de la pauvreté et la réalisation d'autres OMD, principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé. Cet argent pourrait aussi servir à financer un allègement supplémentaire de la dette. L'échéance de 2015 se rapprochant à grands pas, la FFI présente un avantage indéniable : c'est une proposition concrète, susceptible d'apporter le supplément d'aide nécessaire à la réalisation des OMD. La FFI condenserait les engagements politiques

des bailleurs de fonds et fournirait un instrument d'aide stable et fiable, pouvant être intégré à la planification budgétaire des pays bailleurs. Elle permettrait ainsi de mobiliser simultanément une masse critique de ressources autour d'une série de projets et d'améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds. Toutefois, la réussite de la FFI ne va pas de soi : a) elle suppose un engagement permanent de la communauté des bailleurs de fonds sur toute la durée de vie du mécanisme ; b) elle dépendra largement de la coordination politique entre pays bailleurs (Mavrotas, 2003).

L'un des grands atouts de la FFI tient à son rendement potentiel. En effet, elle permettrait de doubler l'APD existante pendant la période cruciale comprise entre 2010 et 2015, la faisant passer de 50 à 100 milliards de dollars par an. Autre intérêt de ce mécanisme : le fait qu'il privilégie les dons plutôt que les prêts aux pays bénéficiaires. En outre, comme la FFI nécessite une coordination entre bailleurs de fonds, les pays pauvres n'auraient plus besoin de courtiser une myriade de bailleurs et de gérer des réglementations différentes.

En revanche, la FFI a un point faible : elle déstabilise l'échéancier des engagements au titre de l'APD. Si l'aide à court terme augmente plus rapidement grâce à l'emprunt, cela se fait au détriment de l'aide future, quand il faudra rembourser les fonds. Or, en raison du vieillissement de leur population, les pays de l'OCDE doivent faire face à une charge financière toujours plus lourde pour les retraites et les systèmes de santé, ce qui implique une hausse du coût d'opportunité de l'aide pour la plupart des pays bailleurs. Par conséquent, un engagement durable vis-à-vis de la FFI pourrait être difficile à tenir. Partant de ce constat, Heller et Gupta (2002) ont imaginé une proposition radicalement opposée à celle de la FFI : les bailleurs de fonds verseraient dès à présent des contributions à un fonds d'affectation spéciale, qui serviraient ensuite à financer des dépenses pour le compte des pays pauvres, à plus long terme, à mesure que leurs capacités d'absorption augmenteraient. Il conviendrait d'examiner plus attentivement cette idée, pour voir si elle ne contrevient pas aux dispositions constitutionnelles des pays bailleurs, dans la mesure où elle déplace une partie de la charge financière des gouvernements (et des générations) actuels vers les suivants.

Allocation de DTS (droits de tirages spéciaux) pour le développement

Les DTS sont une forme de monnaie que le Conseil des gouverneurs du FMI peut créer en créditant les comptes de ses pays membres, à un taux de change déterminé à partir d'un panier de grandes devises. Les pays dont la balance des paiements courants est déficitaire peuvent ainsi transférer des DTS vers des pays dont la balance des paiements est excédentaire, en échange de devises convertibles. L'idée d'émettre des DTS à des fins de développement n'est pas nouvelle, mais elle n'a jamais été essayée. Le rapport de la commission Brandt, en 1970 (Aryeetey, 2004), l'évoque déjà. Cette thèse vient d'être remise au goût du jour par George Soros (2002)¹⁰.

Soros propose en effet que les pays développés émettent des DTS afin d'augmenter l'offre de « biens publics mondiaux ». Les pays riches confieraient leurs DTS à des fonds fiduciaires gérés par un conseil d'« éminentes personnalités » (et non par les autorités publiques). Les pays riches paieraient les intérêts sur ces DTS. Le conseil identifierait une série de projets présentant des avantages régionaux ou mondiaux et les gouvernements des pays riches sélectionneraient ensuite, « à la carte », les projets qu'ils souhaiteraient financer. Une fois les DTS affectés à ces projets (à savoir lorsque les fonds fiduciaires recevraient la contrepartie en monnaie forte), les gouvernements des pays riches puiseraient dans leur budget public pour payer dans leur propre monnaie forte. La proposition de George Soros se heurte cependant à deux difficultés :

- l'allocation de DTS au profit du financement des OMD nécessite une modification des statuts du FMI, qui doit être ratifiée par 100 pays membres représentant 85 pour cent des droits de vote. Or, à ce jour, cela ne s'est jamais produit ;

- la redistribution des DTS se traduirait par une perte sur les recettes d'intérêt pour les pays émetteurs. Pour information, le taux d'intérêt d'un DTS est la moyenne pondérée du bon du Trésor à court terme des pays suivants : Allemagne, États-Unis, France, Japon et Royaume-Uni (actuellement de 2.25 pour cent par an).

Par le passé, les allocations de DTS, même modestes, ont suscité des oppositions en raison de leur risque inflationniste. Aujourd'hui, au regard du contexte macro-économique mondial, cet argument est plus difficile à défendre : par crainte des crises financières, les marchés émergents ont accumulé des réserves excessives en devises — sans compter que l'expansion du commerce international réclame une augmentation des liquidités. La proposition de Soros pourrait justement s'adresser aux pays asiatiques, dont les banques centrales ont accumulé d'énormes réserves de change, afin de rester compétitives face à la baisse du dollar américain. En fait, les pays dont la devise est rattachée au dollar — par opposition à ceux qui la laissent flotter (comme les pays de la zone euro) — pourraient être plus favorables à l'achat de DTS. En effet, ces derniers offrent une alternative intéressante aux bons du Trésor américain, dont le taux est modeste (et en baisse constante), qui sont généralement achetés par les banques centrales voulant se procurer des dollars. Au lieu d'offrir une épargne bon marché au budget de l'État américain, ces pays disposeraient ainsi d'une alternative potentiellement lucrative, consistant à investir leurs réserves de change en DTS, lesquels comportent un risque de dévaluation moins important.

Garanties publiques

Le rapport Camdessus, *Financer l'eau pour tous* (Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, 2003), a souligné l'importance des garanties publiques dans la promotion de l'investissement privé, qu'il soit national ou étranger (voir l'encadré 4.3 sur la question de l'eau). Cette idée ne concerne pas uniquement l'OMD relatif à la salubrité de l'eau, mais s'inscrit dans le contexte plus général des investissements d'infrastructures. Ceux-ci se caractérisent en effet par une forte intensité capitalistique, une longue durée de réalisation et, lorsqu'ils sont financés par l'APD, par des coûts importants au démarrage. Les risques « souverains » inhérents à de tels projets ne sont pas couverts par les banques commerciales, du moins pas pour des échéances éloignées dans les pays les plus pauvres. Le rapport Camdessus déploie plusieurs arguments en faveur de ce mécanisme :

- par principe, l'APD devrait servir à faciliter les flux d'investissements privés, au lieu de s'y substituer ou de les décourager. La situation est un peu comparable à celle de l'aide alimentaire, lorsque la mise à disposition gratuite de nourriture décourage l'agriculture locale. Une aide sous forme de dons peut en effet « évincer » les prêts commerciaux et décourager les autorités chargées de la gestion de l'eau d'acquérir leur autonomie financière. Dans ce cas, les garanties sont le meilleur complément de l'APD, dans la mesure où elles agissent comme des catalyseurs en mobilisant d'autres flux d'aide et en conférant une autonomie aux acteurs locaux ;
- les garanties doivent figurer en bonne place, à côté d'autres formes d'APD, dans les statistiques du CAD. Les conventions en vigueur en matière de comptabilisation de l'aide ne mentionnent les garanties que lorsqu'elles donnent lieu à des décaissements effectifs, par exemple à la suite d'un défaut de paiement du bénéficiaire. Le panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau est persuadé qu'une telle pratique ne donne pas la pleine mesure des engagements conditionnels consentis, à un moment donné, par un pays bailleur. Cette question est actuellement examinée par le groupe de travail du CAD sur les statistiques ;
- l'allègement de certaines contraintes permettrait aux institutions financières multilatérales (IFM) de prêter davantage, sans avoir besoin d'augmenter leurs emprunts ou leur capital exigible dans les mêmes proportions. En effet, un certain nombre d'IFM

sont incapables de consentir des prêts en l'absence d'une garantie de l'État, ce qui complique les opérations de prêt aux collectivités territoriales qui ne peuvent bénéficier de ces garanties. En outre, les garanties des IFM sont « notées » comme si elles couvraient 100 pour cent du montant du prêt, ce qui décourage l'utilisation de ces garanties dans le système actuel de provisionnement du capital.

Encadré 4.3. La contribution de l'OCDE à l'OMD relatif à l'eau potable et à l'assainissement

L'OMD qui vise à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable ni à des structures d'assainissement de base est fondamental. Le nouveau secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, a fait de l'eau l'un des trois thèmes centraux du programme de travail de l'OCDE. Il a en outre désigné trois domaines dans lesquels l'état des connaissances est, selon lui, insuffisant : la tarification, le financement et les systèmes d'approvisionnement.

L'OCDE a développé d'importantes capacités de travail autour d'une série de thèmes liés à l'eau — dont la tarification de l'eau et son financement, la gestion des ressources hydriques, l'eau et le changement climatique, la consommation d'eau dans l'agriculture, l'eau et la réduction de la pauvreté, la décentralisation et les infrastructures locales, les réformes réglementaires et les entreprises de services publics en réseau, ainsi que la salubrité de l'eau et la santé. En outre, plusieurs comités de l'OCDE traitent du financement de l'eau dans leurs travaux, une question essentielle qui intéresse tout particulièrement le Conseil consultatif sur l'eau et l'assainissement auprès du Secrétaire général de l'ONU (UNSGAB).

Le CAD publie régulièrement des rapports sur les flux d'aide destinés à l'approvisionnement en eau et au secteur de l'assainissement, dont l'un a été préparé en vue du récent Forum mondial de l'eau, à Mexico. Par ailleurs, les travaux du CAD sur la croissance pro-pauvres et les infrastructures contiennent des sections et des recommandations spécialement consacrées à l'eau et indiquent comment une hausse de la croissance et des revenus permettrait aux pays pauvres d'augmenter les financements destinés à l'amélioration des services d'approvisionnement. L'édition 2007 des *Perspectives économiques en Afrique*, publiées chaque année par le Centre de développement de l'OCDE et la Banque africaine de développement, a elle aussi fait de l'accès à l'eau potable un thème central. Pour sa part, le Comité de l'agriculture de l'OCDE a étudié différents aspects de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture, notamment la tarification, le suivi et les politiques nécessaires pour optimiser la consommation d'eau dans l'agriculture. Son programme de travail 2007-08 vise à obtenir des estimations plus précises sur les subventions à l'irrigation. Des travaux sont également prévus autour d'un approvisionnement durable en eau et son utilisation dans l'agriculture.

Le Comité de l'investissement de l'OCDE établit actuellement des principes pour améliorer et maximiser la contribution des investisseurs internationaux aux dépenses d'infrastructures. Proposition a été faite d'élaborer des directives, afin que ces principes soient mis en œuvre dans le secteur de l'eau en 2007-08. Enfin, le Comité des politiques économiques a conçu et mis en œuvre un programme de travail de grande ampleur autour du financement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, dans le cadre d'un programme de coopération régionale avec les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale (EECAC). Deux conférences ministérielles ont ainsi été organisées, en 2000 et en 2005, et plusieurs instruments de développement des capacités ont été élaborés et mis en application, pour renforcer la planification financière au sein des administrations nationales et locales, ainsi que dans les compagnies d'eau. Proposition a été faite d'étendre ces travaux au-delà de la région EECAC et d'effectuer des travaux supplémentaires sur la fixation du prix de l'eau dans les pays de l'OCDE et hors OCDE en 2007-08.

(suite page suivante)

Encadré 4.3 (suite)

Les membres de l'UNSGAB, les pays membres de l'OCDE et le Secrétariat général de l'OCDE se sont réunis le 11 juillet 2006 pour discuter d'une éventuelle collaboration autour de la réalisation des OMD et du Plan d'action de Johannesburg sur l'eau et l'assainissement. Il est ressorti de ces échanges que les deux institutions partagent un certain nombre d'objectifs communs relatifs à la réalisation des OMD sur l'eau : concevoir des systèmes de financement viables pour l'eau et l'assainissement ; favoriser une meilleure coopération pour le développement ; s'assurer de la pertinence de leurs travaux dans ce secteur ; et renforcer leur capacité à diffuser les bonnes pratiques et à influencer les politiques dans les pays membres et dans les pays en développement. Cette réunion conjointe a renforcé la compréhension mutuelle entre les deux organisations ; elle a aussi permis d'identifier des synergies dans leurs travaux respectifs et ravivé leur volonté de travailler ensemble à la réalisation des objectifs internationaux sur l'eau et l'assainissement. Enfin, cette réunion a également permis d'identifier des points de départ d'une prochaine collaboration.

Pour ce qui est du développement en général, le renforcement du rôle des garanties publiques présente les avantages suivants : i) stimulation de la prise de risques, aussi bien pour les investisseurs nationaux que pour les résidents étrangers, dans un environnement à risque élevé ; ii) affectation des rares ressources financières locales et de l'épargne étrangère à des projets présentant des rendements sociaux potentiellement élevés ; et iii) appropriation des projets par les pays bénéficiaires (Winpenny, 2005). Ces garanties doivent toutefois être adaptées de façon à éviter des risques excessifs (aléa moral), l'ingérence politique des élites et de groupes de pression bien placés (recherche de rente), une dette insoutenable et une mauvaise affectation des ressources. Une étude de la Société financière internationale (SFI) — la branche de la Banque mondiale chargée du développement du secteur privé — aboutit à une conclusion importante : l'efficacité du financement des projets d'infrastructures par le secteur privé dépend très largement de la politique et de l'environnement réglementaire créés par les États. À chaque étape du cycle d'un projet (généralement appel d'offres, négociation, montage financier, construction et exploitation), les organismes publics jouent un rôle fondamental, qui détermine pour une grande part la réussite ou l'échec du projet. Dans les années à venir, la qualité de l'environnement régulateur aura une incidence déterminante sur l'allure à laquelle les projets d'infrastructures privés seront mis en œuvre, peut-être même plus que le niveau de risque ou de revenu du pays.

Dans le sillage du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, les bailleurs de fonds ont pris une série d'initiatives visant à faciliter la mobilisation des financements sur les marchés financiers nationaux et internationaux. Citons notamment la mise en place de facilités étendues sur une partie du risque crédit dans les pays à faible revenu. Ces garanties permettent de recourir à l'emprunt obligataire pour financer des projets d'investissement qui ne bénéficient pas d'une garantie souveraine et qui, autrement, seraient réputés insolubles. Ainsi, le Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente (*Emergency Africa Infrastructure Fund* - EAIF) — fonds de financement par emprunt obligataire reposant sur un PPP, qui accorde des prêts à long terme pour des projets privés d'infrastructures en Afrique subsaharienne — est désormais opérationnel. Le capital des bailleurs de fonds sert à amortir les risques, lui permettant ainsi d'emprunter plus du double du montant de la dette privilégiée / de rang inférieur auprès d'organismes privés. De même, Guarantco — le mécanisme britannique de garantie de la dette en devises locales — a été mis en place pour répondre aux défaillances des marchés obligataires nationaux et, par conséquent, pour faciliter les émissions obligataires et financer des projets d'infrastructures du secteur privé. À l'instar des produits d'assurance du risque multilatéral et bilatéral, ces organismes et leurs garanties représentent d'importants engagements conditionnels pour les États bailleurs de fonds membres du CAD.

L'engagement conditionnel n'apparaîtra dans une comptabilité recettes/dépenses qu'au moment où se produit l'événement donnant lieu au paiement. Même dans une comptabilité dettes/créances, de nombreux engagements conditionnels n'apparaissent pas au passif, sauf s'ils peuvent être quantifiés et si l'on estime qu'ils donneront lieu à un paiement de la part de l'État. Lorsque cela est possible, il conviendrait toutefois de chiffrer les principaux engagements conditionnels. Ces éléments peuvent, en principe, figurer dans la comptabilité : il faut pour cela multiplier la probabilité de cessation de paiement *ex ante* par le montant garanti et la valeur actuelle nette à l'échéance de la garantie. La publication des éléments relatifs aux engagements conditionnels dans le budget annuel, dans le rapport de mi-exercice de l'organe législatif et dans les comptes définitifs fait partie des lignes directrices de l'OCDE sur les bonnes pratiques. Ces éléments devraient être classés selon de grandes catégories, et des informations devraient être publiées concernant les derniers appels à un gouvernement à tenir ses engagements¹¹. Le *Manuel du FMI sur la transparence budgétaire* stipule que pour un portefeuille contenant des engagements conditionnels similaires, c'est-à-dire un portefeuille important de garanties sur des prêts présentant des caractéristiques similaires, il est possible d'obtenir une quantité suffisante de données sur les pertes passées pour pouvoir estimer de façon fiable le coût attendu des garanties. Cette estimation pourrait alors être intégrée aux dépenses budgétaires. On peut aussi envisager, comme le suggère Cohen (2002), de gérer les engagements conditionnels tels que les garanties publiques par la création d'un fonds fiduciaire indépendant qui n'aurait lui-même que des engagements limités. Ce fonds serait doté d'un capital correspondant au montant des garanties publiques, le capital étant levé par une émission obligataire équivalente.

Synthèse

Pour conclure cette présentation des principales propositions de financement des OMD, on peut réaffirmer que la solution la plus directe pour éviter une insuffisance de moyens serait d'augmenter l'APD. Compte tenu des dernières promesses et initiatives des bailleurs de fonds après le sommet de Monterrey, l'effort supplémentaire qu'exigerait un doublement de l'APD n'est plus hors de portée. Par ailleurs, comme cela a été évoqué, toutes les nouvelles propositions qui viennent d'être exposées présentent un risque important. En outre, que l'on adopte une démarche traditionnelle ou novatrice, le financement des OMD posera un problème budgétaire : en effet, ce transfert vers les pays pauvres sera, en fin de compte, à la charge du secteur privé des pays bailleurs. Or, un certain nombre de solutions novatrices pour financer les OMD seraient susceptibles d'entraîner d'importants « doubles dividendes ».

Le tableau 4.1 récapitule les nouvelles sources de financement envisagées. Parmi les taxes mondiales les plus connues — taxe mondiale sur l'environnement, taxe Tobin sur les opérations de change et taxe sur le commerce des armes — la première serait la plus à même de répondre aux critères normatifs des finances publiques. Il s'agit aussi d'une taxe dont le rendement potentiel est suffisamment important pour financer à lui seul les OMD, sans oublier ses autres avantages : en effet, les écotaxes contribuent à réduire la pollution et n'entraînent aucune distorsion sur l'incitation à travailler. Jusqu'à présent toutefois, leur mise en œuvre à l'échelle mondiale s'est heurtée à une opposition politique. Cependant, sous l'impulsion du groupe Lula, un certain nombre de pays partageant les mêmes objectifs ont fait des progrès en direction d'une taxe de solidarité sur les transports aériens.

Compte tenu de la proximité de l'échéance de 2015, les solutions de financement les plus prometteuses, parmi les neuf étudiées dans ce chapitre, sont la FFI avancée par le gouvernement britannique, associée éventuellement à la proposition de l'ONU/WIDER (émission d'obligations à primes à l'échelle mondiale), ainsi qu'au renforcement des garanties publiques défendu dans le rapport Camdessus sur le financement de l'eau. Si elles bénéficient

d'un soutien politique important, ces solutions ne font pas encore l'unanimité. La FFI offrirait des flux d'aide prévisibles, tout en augmentant la crédibilité de l'engagement des bailleurs en faveur des OMD. Les fonds mondiaux axés sur certains OMD peuvent attirer l'attention de l'opinion publique sur des problèmes spécifiques et mobiliser les ressources des bailleurs de fonds. Les garanties publiques favorisent la prise de risque par les investisseurs nationaux et étrangers dans un environnement à risque élevé, contribuant ainsi à la réalisation de certains OMD, notamment en matière d'infrastructures. L'émission mondiale d'obligations à primes, suggérée par l'ONU/WIDER et pratiquée au Bangladesh, en Irlande ou au Royaume-Uni, ainsi que l'émission de nouveaux DTS, récemment proposée par George Soros, pourraient compléter utilement la FFI.

Les responsables des politiques économiques souhaitent peut-être combiner plusieurs approches novatrices. Une approche « à la carte » stimulerait la générosité des bailleurs de fonds, car les régimes fiscaux ont un impact déterminant sur les préférences relatives aux formes de financement. Un choix plus large devrait donc augmenter l'offre de financement, en satisfaisant les préférences de chaque bailleur de fonds. Certaines solutions, notamment pour les taxes mondiales, seraient envisageables à l'échelon régional (comme le propose Spahn [2002] pour les opérations de change). Une combinaison de différentes approches permettrait aussi de mieux répondre aux besoins les plus urgents des pays bénéficiaires. On peut ainsi supposer qu'une FFI reposant sur les canaux de décaissement traditionnels est mieux adaptée aux besoins des pays à faible revenu qu'un renforcement du rôle des garanties publiques, dont l'impact sur le développement sera plus important dans les pays pauvres présentant un niveau de risque intermédiaire.

Tableau 4.1. **Nouvelles sources de financement du développement**

T y p e	T A X E S M O N D I A L E S		
	Taxe mondiale sur l'environnement	Taxe Tobin	Taxe sur le commerce mondial des armes
Description	Taxation spécifique des combustibles fossiles, en fonction de leur teneur en carbone.	Taxe sur les opérations de change (au comptant, à terme, swap), avec éventuellement un double taux (taxe Spahn).	Teneur non encore précisée par ses partisans, mais portant probablement sur le commerce figurant au Registre de l'ONU sur les armes conventionnelles.
Rendement potentiel	180 milliards de dollars par an si elle s'applique dans le monde entier sous forme d'une taxe uniforme sur l'essence de 0.01 euro par litre (soit 0.048 dollar par gallon). Limitée aux pays à haut revenu, le rendement tombe à 61 milliards de dollars.	17-19 milliards de dollars par an, grâce à une taxation de 0.01 pour cent sur les opérations de change mondiales ; 31-33 milliards de dollars si l'on applique un taux de 0.02 pour cent. Une taxation plus élevée serait moins rentable, compte tenu d'un rétrécissement disproportionné de la base d'imposition.	2.5 milliards de dollars maximum par an pour une taxation de 5 pour cent des ventes d'armes si le commerce con nu ne bascule pas dans l'illégalité en raison de la taxation.
Complémentarité par rapport au financement traditionnel du développement	Important, mais coûts administratifs élevés. Effet possible sur les taxes nationales d'où la nécessité d'une prise en compte dans le budget de l'État.	Important, mais coûts administratifs élevés.	Importante. Le Registre de l'ONU sur les armes conventionnelles pourrait servir à gérer cette taxe.
Autres avantages	Protection de l'environnement ; internalisation des coûts liés à l'utilisation de l'énergie.	Réduction de la volatilité du marché des changes (?).	Diminution du commerce d'armes (?).
Principaux coûts et obstacles	Les États-Unis et d'autres pays pourraient s'opposer à une taxe sur le carbone.	La mobilité de la base d'imposition risque de déstabiliser les taux de change.	L'élasticité du ta ux est importante, tout comme le risque de commerce illicite.

Tableau 4.1. (suite)

		CONTRIBUTIONS DU SECTEUR PRIVÉ	
TYPE		Loterie mondiale et émission d'obligations à primes.	Fonds mondiaux
Source	Augmentation des dons privés.		
Description	Incitations fiscales, fonds mondiaux, dons des entreprises, mesures destinées à augmenter les dons caritatifs par le biais d'Internet.	Partage des recettes de la loterie entre loteries nationales et fonds de l'ONU ; émission d'obligations dont la rémunération dépend d'un tirage au sort, avec préservation du capital.	PPP au service des États, des ONG et des organisations internationales doublé d'un instrument financier, mais pas de mise en œuvre ; mission de collecte et de décaissement de ressources complémentaires importantes.
Rendement potentiel	Non estimé à ce jour. Le total des dons aux œuvres caritatives est assez important (1.5 pour cent du PNB aux États-Unis). Rendement potentiel important, mais tributaire des dons spécifiquement axés sur le développement et non motivés par d'autres raisons, mais aussi des incitations fiscales (revenus, héritages).	Non estimé à ce jour. La loterie permettrait de lever 6 milliards de dollars par an.	Considérable. Exemple : depuis sa création, il y a un an et demi, le Fonds mondial a bénéficié d'engagements portant sur 4.9 milliards de dollars à l'horizon 2008.
Complémentarité par rapport au financement traditionnel du développement	Important	Important	Discutée ; une analyse empirique plus approfondie est nécessaire pour pouvoir en juger.
Autres avantages	--	--	Sensibilisation de l'opinion publique.
Principaux coûts et obstacles	Manque de visibilité, car tributaire d'initiatives individuelles.	Concurrence avec les loteries nationales. Détournement de fonds qui pourraient bénéficier à des projets urgents dans les pays bailleurs. Impact fiscal régressif.	Risque de double emploi avec les structures d'APD existantes si les principes d'harmonisation du CAD ne sont pas respectés.

Tableau 4.1. (suite)

Description	INGÉNIEUR FINANCIÈRE			Garanties publiques
	Type	FFI	Émission de DTS	
Source				
Description	Des promesses à long terme portant sur des montants annuels d'aide permettraient de lever des fonds supplémentaires par le biais d'une émission obligataire (Trésor britannique et DfID).		Émission périodique de DTS, les pays bailleurs allouant leurs DTS à la réalisation des OMD (proposition Soros).	Recours à des instruments d'atténuation des risques proposés par des organismes publics (à l'échelon local ou international) ; couvre les garanties, les produits de prêt et d'assurance s'appliquant aux crédits contractuels, politiques et aux risques de change.
Rendement potentiel	50 milliards de dollars sur la période 2010-15, réserve constituée à partir de 2006 et atteignant zéro d'ici à 2020. Fournit des flux prévisibles dans le cadre d'un mécanisme de décaissement convenu.		25 milliards de dollars, selon la périodicité et la volonté politique d'allocation annuelle de DTS à des pays pauvres.	Non estimé à ce jour, en dehors d'observations ponctuelles.
Complémentarité par rapport au financement traditionnel du développement	Risque d'évincer les financements traditionnels du développement.		Risque d'évincer les financements traditionnels du développement.	Importante, une part des risques étant prise en charge par le secteur privé.
Autres avantages	Renforcement possible de la crédibilité des engagements des bailleurs de fonds.		Compensation des pressions déflationnistes dues aux réserves de change excessives détenues par les pays exposés aux crises. Possibilité d'intégration des pays asiatiques disposant d'énormes réserves de change aux mécanismes de financement des OMD.	Stimulation de l'investissement d'infrastructures par des entités nationales et internationales ; développement possible d'un sentiment d'appropriation.
Principaux coûts et obstacles	Nécessite un nombre suffisant de pays bailleurs signataires poursuivant leurs engagements. Non conforme à la capacité contributive des pays bailleurs. Problèmes constitutionnels.		Difficile d'obtenir la ratification par 100 pays membres du FMI détenant 85 pour cent des droits de vote. Pertes sur les intérêts pour les pays fournissant les DTS. Risque inflationniste (?).	Risques excessifs (risque moral), ingérence politique d'élites et de groupes de pression bien placés (recherche d'un intérêt personnel), dette insoutenable.

Notes

1. Ces objectifs sont les suivants : i) réduire l'extrême pauvreté et la faim ; ii) assurer l'éducation primaire pour tous ; iii) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; iv) réduire la mortalité infantile ; v) améliorer la santé maternelle ; vi) combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; vii) assurer un environnement durable ; viii) mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Des cibles et des indicateurs précis ont été définis pour la réalisation de ces objectifs. Pour plus de détails, voir <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>.
2. Ce chiffre correspond au total des montants nécessaires pour la lutte contre les maladies transmissibles (7 à 10 milliards de dollars), pour l'éducation primaire (10 milliards de dollars), pour la réduction de la mortalité infantile et maternelle (12 milliards de dollars) et pour la réduction de moitié de la pauvreté (20 milliards de dollars). Voir aussi Devarajan *et al.* (2002), qui estiment qu'entre 40 et 60 milliards de dollars supplémentaires d'APD seraient nécessaires pour atteindre ces objectifs d'ici 2015.
3. Le présent chapitre s'est largement inspiré des travaux du projet *Innovative Sources for Development Finance* mené en 2003 sous la direction de Tony Atkinson, à l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'université des Nations unies (UNU/WIDER). Atkinson affirme ne pas avoir été contraint par les obstacles politiques auxquels se heurtent les différentes options de financement des OMD. Selon lui, il est du rôle des économistes de présenter les coûts et avantages des différents choix possibles, le choix lui-même relevant de la responsabilité des autorités politiques. On peut critiquer cette définition un peu trop étroite du rôle des économistes. En effet, une analyse complète et efficace des politiques économiques devrait tenir compte de la faisabilité politique et administrative de ces dernières. Voir par exemple l'étude Sagasti et Bezanson (2001) pour le ministère des Affaires étrangères de Suède.
4. Ambassade du Brésil à Londres, réunion des présidents Lula, Chirac, Lagos et du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, 02/02/2004.
5. Nissanke parvient à un rendement potentiel légèrement inférieur à celui de Spahn, son estimation tenant compte du rétrécissement récemment observé de l'assiette d'imposition.
6. Ces sommes devraient être versées directement sous forme de dons ou de versements, en particulier pour les pays fortement endettés et extrêmement sensibles aux chocs financiers qui présentent une faible tolérance à l'endettement.
7. En principe, des éléments de réponse à cette question se trouvent dans la base de données du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD. Toutefois, il faut attendre les chiffres de 2003 (puisqu'il s'agit de la première année pleine de fonctionnement du Fonds mondial) pour pouvoir procéder à des recherches empiriques. Pour confirmer l'hypothèse du principe de complémentarité, il faudrait vérifier qu'il n'existe aucune interruption structurelle dans les données relatives aux bailleurs en ce qui concerne l'APD dans le domaine de la santé. Une autre méthode empirique consisterait à rechercher, du côté des bénéficiaires, un éventuel décrochage structurel des données relatives aux dépenses sur les maladies transmissibles (par exemple à partir de données fournies par l'OMS).

8. Voir, par exemple, le débat sur les PPP dans la revue allemande sur le développement *Développement & Coopération* de juin 2003.
9. Pour plus de détails, voir la note technique publiée par le Trésor britannique et le DfID (www.hm-treasury.gov.uk/media/35BA7/IFF2003.pdf). Mavrotas (2003) fait aussi une excellente analyse de cette proposition.
10. Ariel Buira, ancien gouverneur adjoint de la Banque centrale du Mexique et directeur actuel du secrétariat du G24, avait fait la même proposition à la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey, dans l'objectif d'utiliser plutôt les allocations de DTS dans le cadre d'une politique anticyclique (Buira, 2002).
11. En matière d'engagements conditionnels, l'OCDE (2006) prône les meilleures pratiques suivantes : « Dans la mesure du possible, le montant total des engagements conditionnels doit être indiqué, avec une répartition par grandes catégories selon la nature des engagements ; les informations rétrospectives sur les défauts de paiement doivent être fournies lorsqu'elles existent. »

Bibliographie

- ADDISON, T. et A.-R. CHOWDHURY (2003), "A Global Lottery and a Global Premium Bond", *Wider Discussion Paper No. 2003/80*.
- ANDERSSON, G.-B. (2003), "Financing Global Public Goods for Health", 714th Wilton Park Conference, http://www.egdi.gov.se/pdf/speech_wiltonpark.pdf.
- ARYEETAY, E. (2004), "A Development-focussed Allocation of the Special Drawing Rights", *Wider Discussion Paper No. 2003/3*.
- ATKINSON, A. (2003), "Innovative Sources for Development Finance: Over-Arching Issues", *Wider Discussion Paper No. 2003/88*.
- BEATTIE, A. (2003), "Agencies Distracted by Worries About the Future", *Financial Times*, Special Report Business and Aids, 28 novembre, p. 4.
- BUIRA, A. (2002), "Allocating Special Drawing Rights to Increase International Financial Stability", <http://www.undp.org/ods/monterrey-papers/buira.pdf>.
- COHEN, D. (2002), "Fiscal Sustainability and a Contingency Trust Fund", in POLACKOVA BRIXI, H. et A. SCHICK (dir. pub.), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- COLLIER, P. et D. DOLLAR (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46, 1475-1500.
- DEVARAJAN, S., M. MILLER et E.-V. SWANSON (2002), "Development Goals: History, Prospects and Costs", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2189, Banque mondiale, Washington, D.C., avril.
- HELLER, P.-S. et S. GUPTA (2002), "Challenges in Expanding Aid Flows", *Finance & Development*, vol. 39.2.
- HUMPHREY, R. (2003), "International Grantmaking – A Matter of Will", *Alliance Extra*, juin, www.allavida.org.
- INSTITUT UNIVERSITAIRE DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES, GENÈVE (2003), *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford University Press, Oxford.
- JHA, R. (2004), "Innovative Sources of Development Finance: Global Cooperation in the Twenty-first Century", *The World Economy* vol. 27.2, pp. 193-214.
- KENEN, P. (1996), "The Feasibility of Taxing Foreign Exchange Transactions", in HAQ, M.-U., I. KAUL et I. GRUNBERG (dir. pub.), *The Tobin Tax*, Oxford University Press, Oxford.
- MAVROTAS, G. (2003), "UK HM Treasury-DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries: The International Finance Facility", *Wider Discussion Paper No. 2003/79*.
- NATIONS UNIES (2001), *Rapport du groupe de haut niveau sur le financement du développement* (rapport Zedillo), New York : http://www.un.org/french/reports/financing/report_full.htm.
- NISSANKE, M. (2003), "Revenue Potential of the Tobin Tax for Development Finance: A Critical Appraisal", *Wider Discussion Paper No. 2003/81*.

- OCDE (2001), *Environmentally Related Taxes: Issues and Strategies*, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2003), « Fondations philanthropiques et coopération pour le développement », *Dossiers du CAD*, vol. 4, n° 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, PUMA/SBO(2006/6 FINAL), OCDE, Paris.
- PANEL MONDIAL SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE L'EAU (2003), *Financer l'eau pour tous*, Conseil mondial de l'eau, 3^e Forum mondial de l'eau et Partenariat mondial pour l'eau, mars.
- REISEN, H. (2002), « Taxe Tobin : une solution viable ? », *L'Observateur de l'OCDE*, OCDE, Paris, mai.
- SAGASTI, F. et K. BEZANSON (2001), *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, préparé pour le ministère des Affaires étrangères de Suède, Stockholm.
- SANDMO, A. (2003), "Environmental Taxation and Revenue for Development", *Wider Discussion Paper* No. 2003/86.
- SOROS, G. (2002), "George Soros on Globalization", *Public Affairs*, New York, NY.
- SPAHN, P.-B. (2002), *On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions*, ministère fédéral pour la Coopération économique et le développement, Allemagne.
- TRÉSOR PUBLIC BRITANNIQUE ET DFID (2003), *The International Finance Facility*, UNU/WIDER, Helsinki.
- UNICEF (2003), *Rapport annuel*, UNICEF, New York, N.Y.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2003), *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) 1999-2000*, 28th edition, février.
- WINPENNY, J. (2005), *Garantir le développement ? L'impact des garanties financières*, Études du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

Table des matières

Préface	9
Chapitre 1 Introduction : Nouveaux acteurs, nouvelles approches	11

PARTIE I

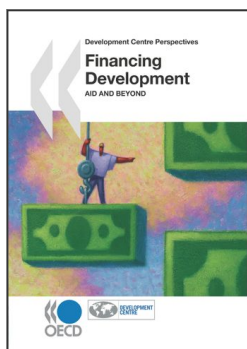
L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT ET SES ÉVOLUTIONS : UNE PERSPECTIVE MONDIALE

Chapitre 2 Les ressources pour le développement de l'Afrique	23
Chapitre 3 Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD	55
Chapitre 4 Financer les objectifs du Millénaire pour le développement : nouvelles approches	73

PARTIE II

QUEL IMPACT SUR LES POLITIQUES DES PAYS BÉNÉFICIAIRES ?

Chapitre 5 Les nouveaux acteurs du financement de la santé : quel impact pour un « chouchou » des bailleurs de fonds ?	103
Chapitre 6 L'intégration des programmes mondiaux dans les programmes nationaux : les leçons du Ghana	121
Chapitre 7 À pays différents, besoins différents : le rôle de l'assurance maladie privée dans les pays en développement	135



Extrait de :
Financing Development
Aid and Beyond

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264027596-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Financer les objectifs du Millénaire pour le développement : nouvelles approches », dans *Financing Development : Aid and Beyond*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264044012-5-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.