

Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement



Résumé	5
Introduction	19
Mécanismes obligatoires	
Taxation des transactions financières	30
Taxation du commerce des armes.....	35
Facilité de financement internationale.....	41
Utilisation des DTS pour financer le développement	45
Coordination politique	
Evasion fiscale et paradis fiscaux.....	52
Accroître les bénéfices découlant des envois de fonds des travailleurs émigrés	54
Mécanismes volontaires	
Contributions volontaires au moyen des cartes de crédit	58
Investissement socialement responsable ou « fonds éthiques »	60
Observations finales.....	64



RÉSUMÉ

Le présent rapport a été préparé par le groupe technique constitué au lendemain de la Déclaration de Genève signée en 2004 par les dirigeants brésilien, chilien, français, et plus récemment espagnol, avec le soutien du Secrétaire général des Nations Unies.

La Déclaration de Genève énonce que la lutte contre la faim et la pauvreté ne pourra réussir et la promotion du développement être menée à bien si l'écart entre les engagements politiques et la réalité des ressources disponibles pour le financement du développement n'est pas rapidement réduit. Pour le moment, la mise en œuvre des engagements financiers souscrits par l'ensemble des nations reste lente et hétérogène. Compte tenu de l'évolution actuelle, les objectifs et les échéances convenues pour les atteindre ne pourront tout simplement pas être respectés.

On s'accorde généralement à reconnaître que les niveaux d'aide actuels ne seront pas suffisants pour atteindre les Objectifs de Développement pour le Millénaire (ODM). Selon les estimations des Nations Unies et de la Banque mondiale, le montant actuel de l'aide annuelle devrait au minimum être augmenté de 50 milliards de dollars américains jusqu'en 2015.

C'est dans cette perspective que le groupe technique a étudié diverses propositions concernant des mécanismes innovants de financement du développement.

Le groupe technique s'appuie sur les travaux existants sur le sujet, y compris sur ceux actuellement menés par les Nations Unies. Lors de sa vingt-quatrième session extraordinaire, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la communauté internationale de « mener une analyse rigoureuse des avantages, des inconvénients et des autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources nouvelles et originales de financement du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté, tant publiques que privées ».

Pourquoi des mécanismes de financement innovants sont-ils nécessaires ?

L'aide publique au développement (APD) joue un rôle considérable en fournissant rapidement aux pays les ressources nécessaires à la croissance économique assortie d'un développement social. Cette aide extérieure peut constituer un élément déterminant pour l'amélioration de l'infrastructure économique et des résultats en matière de santé et d'éducation.

Cependant, il semble aujourd'hui nécessaire que les bailleurs d'APD adoptent une approche nouvelle - et complémentaire - visant à la fois à augmenter les ressources disponibles

et à garantir une meilleure prévisibilité des flux d'aide, condition reconnue comme particulièrement importante pour l'optimisation de l'APD. Des fluctuations brutales dans les apports de fonds ont en effet des incidences très négatives sur l'efficacité de l'aide.

Les sources actuelles de financement n'offrent pas de garantie en matière de prévisibilité. Les promesses d'aide dépendent des choix budgétaires nationaux, qui sont eux-mêmes subordonnés aux aléas politiques. Cela entraîne la suspension de projets, qui ne seront peut-être jamais relancés, et intensifie l'instabilité macroéconomique, notamment lorsque certaines dépenses sont effectuées avant que les apports de fonds ne soient effectifs.

Une aide plus efficace, plus ciblée et plus prévisible, en mesure d'éliminer la pauvreté mondiale, constitue un véritable « bien public », dont les bienfaits seront ressentis par l'ensemble des nations. Elle contribuera aussi à mettre fin au débat sur la capacité d'absorption : si l'aide est plus stable, elle peut être absorbée et gérée plus efficacement, en quantités plus importantes. La prévisibilité peut également se révéler un facteur de transparence dans l'utilisation de l'aide par les pays bénéficiaires.

Le groupe technique a étudié toute une variété de mécanismes en vue d'augmenter les flux d'aide, depuis les instruments d'application relativement facile, notamment des programmes de contributions volontaires, jusqu'à d'autres instruments impliquant le recours à une action politique forte et concertée.

Cependant, tous ces mécanismes ont en commun d'être fondés sur la rationalité économique et tendent à une mondialisation plus équilibrée et offrant de meilleures possibilités d'intégration à tous les pays. Ils sont techniquement réalisables, ils ont déjà été analysés à différents degrés de détail par des économistes et des universitaires de renom et reposent tous sur les mêmes principes de base. Ils visent à fournir aux pays pauvres une assistance au développement régulière, prévisible et substantielle. L'objectif est d'exploiter les voies bilatérales et multilatérales existantes pour le versement des fonds. Le financement devra de préférence prendre la forme de dons. Enfin, les fonds collectés feront l'objet d'une gestion transparente, de manière à garantir que leur emploi est bien justifié.

Le présent rapport n'a pas pour ambition de présenter une analyse exhaustive de tous les mécanismes possibles ni d'apporter des réponses normatives et définitives sur ceux qui doivent être adoptés. Il explore diverses possibilités, en évaluant leurs avantages et leurs inconvénients,

dans une volonté de démontrer qu'il existe, parallèlement à l'APD traditionnelle, des solutions originales viables pour amplifier l'action internationale.

A cet effet, le Brésil, le Chili, l'Espagne et la France invitent les autres pays, ainsi que les organisations multilatérales et la société civile, notamment les ONG, les entreprises, les syndicats et les universitaires à se joindre à leurs efforts pour mettre en œuvre les propositions énoncées.

Taxation des transactions financières

Les actifs monétaires et financiers s'échangent sur des marchés larges, liquides et profonds, dont beaucoup fonctionnent à l'échelle de la planète. Les transactions qui en résultent représentent, en conséquence, des volumes considérables, même mesurées à l'échelle des grandeurs macroéconomiques les plus courantes. Des taxes à très faible taux sont donc susceptibles d'avoir un rendement élevé, pourvu qu'elles soient prélevées de manière relativement coordonnée entre les principales places financières. Les taxes à l'étude sont uniquement destinées à lever des fonds pour le développement. Il s'agit donc de taxes à taux faible pour réduire le plus possible les distorsions induites sur le marché et les risques d'évasion fiscale.

L'impact d'une taxation des transactions sur les décisions d'investissement et de placement serait probablement négligeable, comparé à celui d'autres dispositions ainsi qu'à celui des réglementations prudentielles qui encadrent les choix de portefeuilles d'un grand nombre d'intermédiaires et d'institutions financières.

Sur de nombreux actifs, il existe déjà des coûts de transaction significatifs, par rapport auxquels ce faible relèvement des coûts n'aurait probablement qu'un effet marginal. Tel n'est pas le cas, toutefois, sur tous les marchés, ce qui incite à examiner avec prudence les modalités d'une éventuelle taxation. Au total, une taxation à faible taux des transactions financières peut s'avérer beaucoup moins créatrice de distorsions qu'un impôt à taux plus élevé appliqué à des bases différentes.

Le rapport conclut qu'une taxe sur les transactions financières est techniquement faisable à l'échelle mondiale et recommande que ce prélèvement soit effectué au stade du

paiement/règlement, choix dicté à la fois par des raisons pratiques et par le souci de réduire le risque d'évasion fiscale.

Il est souhaitable d'exonérer les activités de tenue du marché. Une taxe placerait ces activités en déficit permanent, ce qui pourrait entraîner, soit une concentration supplémentaire entre les mains d'un très petit nombre d'acteurs importants du marché, soit la disparition pure et simple de ces activités, le marché basculant vers un modèle différent de cotation centralisée. Du point de vue de l'efficacité et de la stabilité du marché, l'effet est incertain. Du point de vue de la taxe, une fraction importante de la base taxable disparaîtrait certainement.

Il existe un risque de surtaxation de certains instruments financiers (échanges financiers ou swaps, options). En théorie, la taxe peut être contournée par le recours aux produits dérivés ou par l'échange, en lieu et place des devises elles-mêmes, de titres liquides libellés dans deux devises. Toutefois, ces opérations sont plus coûteuses et plus risquées que la transaction « simple » et ne seraient probablement pas profitables si le taux de la taxe était fixé suffisamment bas.

Taxation du commerce des armes

La principale raison qui justifie cette proposition de taxation est que les dépenses d'armement détournent des moyens financiers, matériels et humains considérables qui pourraient être investis dans des programmes sociaux. La taxation du commerce des armes contribuerait à dégager des fonds pour des projets à vocation sociale et permettrait de réduire les achats d'armes, du moins pour certaines catégories. Elle conduirait également à introduire davantage de transparence et de responsabilité dans le commerce des armes et de ce fait, à instaurer davantage de confiance et de sécurité sur le plan régional comme au niveau international.

Pour concevoir cette taxe, il est nécessaire de garder à l'esprit, d'une part, que les pays, y compris ceux en développement, ont le droit de se défendre, qu'ils produisent ou non les armes dont ils ont besoin et, d'autre part, que le commerce des armes est, du côté des producteurs, à la fois concurrentiel et fortement concentré. Une participation universelle constitue par conséquent une condition nécessaire.

Aussi est-il proposé que la taxe s'applique à toutes les transactions portant sur les armes conventionnelles lourdes, qu'elles soient neuves ou usagées, y compris les achats et les dons, et qu'elles soient nationales ou internationales. La taxe prélevée sur les ventes nationales pourrait être considérée comme une contribution au financement du développement de la part des pays producteurs d'armes, directement proportionnelle à leur budget d'équipement militaire, ce qui constituerait un signal symbolique et politique fort à l'intention de la communauté internationale du développement.

Pour des raisons pratiques, la taxe concernerait tout d'abord les sept catégories d'armes conventionnelles lourdes visées par le Registre des armements de l'ONU. Dans le même temps, un soutien total devrait être apporté aux travaux en cours dans le cadre des Nations Unies en vue de conclure un accord international portant sur le contrôle et le marquage des armes légères et de petit calibre.

Le plus grand enjeu est le contrôle de l'application. Des dispositions relatives à la clarification et à la consultation devront être prévues en vue de vérifier l'exactitude des déclarations nationales et d'éviter l'évasion fiscale. Toutefois, il conviendra également de considérer d'autres points, tels que le champ d'application de la taxe (composants, transferts de technologie, biens immatériels, transactions non commerciales).

Facilité de financement internationale

La Facilité de financement internationale (FFI) est un mécanisme de financement du développement proposé par le gouvernement britannique qui permet de procéder au déboursement de l'aide par anticipation, grâce à un dispositif d'emprunt par lequel les Etats participants titrisent leurs engagements d'APD futurs par l'intermédiaire des marchés obligataires.

Le principal avantage de la FFI est qu'elle n'exige pas une participation universelle et peut donc être appliquée plus facilement à court terme. Elle peut être instituée soit au niveau régional soit par un groupe de pays, puisqu'elle ne pèse pas immédiatement sur l'économie et par conséquent ne crée pas de problèmes de concurrence parmi les pays donateurs.

Il convient d'examiner attentivement la manière dont les engagements et les placements

obligataires qui s'y rattachent devront être traités dans les comptes budgétaires nationaux, afin de prévenir la possibilité que les paiements soient inscrits au passif dans la comptabilité nationale et produisent, par conséquent, des ratios dette/PIB plus élevés dans les pays donateurs. La structure de gouvernance de la FFI reste par ailleurs à définir. Il est important de s'assurer que les coûts de la nouvelle structure seront les moins élevés possibles, de façon à ne pas entamer le soutien politique dont elle pourra bénéficier.

Il n'est pas facile de savoir avec certitude si les pays à revenu intermédiaire affectés par les problèmes de la faim et de la pauvreté pourraient également bénéficier du mécanisme. Il serait intéressant d'analyser la possibilité de prendre en compte, dans les critères d'éligibilité de la FFI au regard de la destination des ressources, non seulement les agrégats nationaux, mais également des indicateurs régionaux, ce qui permettrait de ne pas exclure certains pays à revenu intermédiaire du champ d'application du mécanisme.

Comme tout emprunt, la FFI reporte la charge du remboursement sur les générations futures, ce qui suscite une grande interrogation sur l'avenir à long terme. Après 2015, une fraction des budgets d'APD des pays développés pourrait être absorbée par des remboursements au titre de la FFI. A ce stade, il en résulterait une réduction brutale des flux nets vers les pays pauvres. Le risque est réel, en particulier pour les pays d'Afrique sub-saharienne qui, même avec des hypothèses fortes de croissance et d'augmentation des recettes fiscales nationales, demeureront dans l'incapacité d'assumer la charge de dépenses publiques indispensables au développement humain. Il devrait exister un mécanisme garantissant qu'au delà de 2015 l'aide continuera à affluer en quantité suffisante, sur une nouvelle base, vers ces pays.

La FFI constitue un mécanisme novateur qui permettrait de faire face de manière efficace au besoin vital et urgent de lever des fonds en vue de combattre la pauvreté et la faim. Ce mécanisme générerait des ressources de manière stable et prévisible, le taux de déboursement étant déconnecté de celui des contributions. La FFI offre également d'importantes complémentarités par rapport aux systèmes internationaux de taxation exposés dans le présent rapport. Elle peut être utilisée conjointement avec d'autres instruments lorsque les dépenses censées bénéficier aux générations actuelles et futures sont étroitement associées au sein d'un seul programme ou d'une seule action.

Utilisation des DTS pour financer le développement

L'idée d'émettre de nouveaux Droits de Tirage Spéciaux (DTS) aux fins du développement remonte aux années 1960. Plus récemment, la proposition a été relancée dans le contexte des efforts internationaux visant à rechercher de nouvelles sources de financement afin de répondre aux Objectifs de Développement pour le Millénaire. De nouvelles allocations de DTS présenteraient plus d'un avantage. Tout en accroissant le montant des ressources actuellement disponibles pour combattre la faim et la pauvreté, l'utilisation de nouveaux DTS permettrait de régler dans une large mesure les questions de volatilité et de déséquilibres financiers et contribuerait à la création d'un environnement économique international plus favorable à un développement socialement équitable.

Le Conseil des gouverneurs du FMI a approuvé une allocation spéciale et unique de DTS en septembre 1997, dans le cadre d'un projet de quatrième amendement aux statuts du FMI, afin de permettre à tous les pays membres du FMI (y compris ceux qui ont adhéré au Fonds après la dernière allocation en 1981) de prendre part au système de DTS sur une base équitable. Le premier défi consiste donc à mobiliser le soutien politique nécessaire à l'approbation du quatrième amendement. Les pays développés pourraient alors convenir de mettre leur part de cette allocation à la disposition, soit des pays en développement, soit des fonds multilatéraux existants.

L'idée serait d'utiliser les DTS existants ou à venir aux fins du développement, en faisant en sorte d'améliorer l'efficacité et la stabilité de l'économie mondiale.

Les DTS pourraient aussi être émis temporairement en périodes de tension financière généralisée et de chute sensible des cours des matières premières, puis annulés une fois les conditions financières normalisées. Une telle approche introduirait un précieux élément contra cyclique dans la gestion des liquidités mondiales. Nul n'ignore que les pays en développement sont en général confrontés depuis longtemps à la volatilité de leurs recettes d'exportation et des flux de capitaux privés. L'allocation systématique de nouveaux DTS pourrait contribuer à atténuer cette volatilité.

La possibilité d'émettre de nouveaux DTS permanents est également envisageable, par exemple, à hauteur d'un montant équivalant à une fraction de la hausse annuelle de la demande

en réserves internationales.

Les transferts de DTS soulèvent la question des intérêts dus par les bénéficiaires, question qui devra être traitée en fonction de la situation individuelle de chaque pays.

Evasion fiscale et paradis fiscaux

L'évasion fiscale est un phénomène de grande ampleur qui affecte les ressources budgétaires des Etats et compromet notablement les efforts que déploient les pays en développement pour accroître leurs recettes fiscales. L'évasion fiscale prend souvent le chemin des places financières offshore, la dissimulation fiscale consistant à tirer parti de systèmes qui combinent des prélèvements nuls ou faibles et le secret bancaire.

La poursuite d'actions conjointes et coordonnées au plan international s'avère indispensable pour réduire l'érosion des bases d'imposition nationales.

La lutte contre l'évasion fiscale et l'amélioration de la transparence dans les transactions financières constituent des biens publics internationaux susceptibles de contribuer également à accroître les financements destinés à lutter contre la pauvreté et à renforcer le développement. En tout état de cause, elles ne peuvent qu'améliorer le bien-être à l'échelle mondiale.

Compte tenu de sa dimension mondiale, la question de l'évasion fiscale doit être traitée dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière fiscale. Les efforts actuellement déployés ne doivent pas être relâchés. Si les résultats attendus ne se concrétisent pas, les Etats engagés dans ce processus devront envisager l'adoption de mesures défensives coordonnées, notamment de nature fiscales.

Accroissement des bénéfices découlant des envois de fonds des travailleurs émigrés

La mondialisation se caractérise par l'existence de flux internationaux importants de travailleurs. La décision de migrer naît fréquemment d'un consensus familial sur la nécessité de trouver une source de revenus supplémentaire. Les envois de fonds sont beaucoup moins pro cycliques que d'autres flux et offrent ainsi une source de financement plus stable et plus prévisible. Ils servent en principe à régler des dépenses courantes comme la nourriture, le logement ou le chauffage et l'électricité, et constituent par conséquent une autre forme de protection sociale dans les pays en développement.

Le coût des envois de fonds devrait être réduit. Aussi les pays développés devraient-ils en

tout premier lieu faciliter l'accès, à un prix raisonnable, des travailleurs étrangers aux institutions financières. De plus, dans de nombreux pays en développement, le système financier est hors de portée de la majorité de la population. Une assistance devrait être fournie aux pays en développement, le cas échéant, pour élargir la base du secteur financier et orienter efficacement ces flux vers des activités productives, notamment en donnant accès à la microfinance aux familles des bénéficiaires de ces envois.

Contributions volontaires au moyen des cartes de crédit

Les contributions volontaires représentent aussi un aspect important de l'action menée pour mobiliser de nouvelles ressources destinées à financer la lutte contre la faim et la pauvreté. Les dons par carte de crédit notamment sont déjà pratiqués dans de nombreux pays. Le lancement d'une carte « affinité » liée à la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire pourrait s'appuyer sur l'expérience déjà acquise par les banques, les sociétés de cartes de crédit et les particuliers.

Comme pour les cartes « affinité » existant dans de nombreux pays, les clients s'engageraient simplement à faire don à la campagne mondiale contre la faim et la pauvreté d'un faible pourcentage du montant de leurs achats. Outre les contributions versées par les particuliers, des formules impliquant l'engagement d'un effort volontaire conjoint de la part des détenteurs de carte de crédit, des principales sociétés émettrices desdites cartes ainsi que des banques affiliées méritent également d'être prises en compte. Certaines de ces sociétés et/ou banques pourraient en effet accepter de faire don d'un pourcentage infime des revenus provenant des cotisations annuelles, des intérêts, etc. versés par leurs clients.

Cette initiative consistant à assurer une coordination entre un nombre relativement faible d'acteurs et à tirer parti de l'expérience acquise, pourrait être rapidement mise en œuvre. Le montant des ressources mobilisées mais aussi la publicité accrue en faveur des Objectifs de Développement pour le Millénaire parmi les consommateurs et les entreprises privées à l'échelle mondiale auraient un impact positif.

Investissement socialement responsable ou « fonds éthiques »

L'investissement socialement responsable (ISR) renvoie à des processus de prise de décision en matière d'investissement alliant les aspects sociaux et environnementaux des placements à une analyse financière rigoureuse. Au cours des vingt dernières années, les questions liées au réchauffement de la planète, aux droits de l'homme et aux normes sociales ont figuré au premier rang des préoccupations des promoteurs de l'investissement socialement responsable. Plus récemment, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, a lancé une importante initiative, le « Pacte mondial des Nations Unies - UN Global Compact » qui réunit actuellement plus de 1 600 entreprises du monde entier qui se sont engagées à respecter un ensemble de principes communs relatifs aux normes sociales, à la protection de l'environnement et aux droits de l'homme. L'ISR regroupe trois principales stratégies d'investissement, à savoir l'activisme des actionnaires, l'investissement communautaire et la sélection des portefeuilles.

La majorité des stratégies utilisées dans le cadre de l'ISR prévoient la sélection du portefeuille, pratique qui consiste à inclure ou à exclure des titres cotés du portefeuille d'investissement ou du fonds commun de placement en fonction de certains critères sociaux ou environnementaux. A titre d'exemple, les investisseurs qui s'astreignent à une sélection positive orientent généralement leurs capitaux vers des entreprises qui enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne au regard de valeurs prédéterminées telles que de meilleures relations entre employeur et salariés, des politiques sociales, ou la sûreté et l'utilité sociale des produits de l'entreprise.

Les fonds axés sur les valeurs sociales, appelés « fonds éthiques », sont de plus en plus prisés par les investisseurs. Les fonds d'ISR atteindraient, selon les estimations, le chiffre impressionnant de 5 900 milliards de dollars au plan mondial.

Cependant, la lutte contre la pauvreté et la faim n'a pas jusqu'ici été considérée de manière explicite comme un critère de sélection au titre de l'ISR. La constitution de portefeuilles de titres d'entreprises de différentes régions du monde désireuses d'affecter des ressources à la lutte contre la faim et la pauvreté dans les pays en développement devrait être encouragée. Ces fonds pourraient générer des résultats financiers satisfaisants tout en incitant les entreprises à

investir de manière plus systématique dans des programmes sociaux de lutte contre la faim et la pauvreté.

Ce mécanisme tirerait profit des expériences réussies, toutes fondées sur une participation volontaire. L'initiative ne devrait pas impliquer des coûts administratifs élevés ni nécessiter d'importants efforts de coordination au plan international.

Observations finales

La liste des mécanismes innovants examinés dans le présent rapport n'est ni exhaustive, ni contraignante. Le Groupe n'a pas écarté d'autres propositions étudiées dans le cadre d'autres travaux. Il reconnaît que des contraintes politiques président à l'adoption de nouveaux mécanismes. L'idée n'est pas de proposer ces mécanismes comme panacée au problème du financement du développement, au détriment des formes traditionnelles d'aide publique, d'allègement de dette ou d'autres mesures touchant aux échanges commerciaux susceptibles de favoriser la croissance au sein des pays en développement.

Les mécanismes examinés dans le présent rapport ne sont pas simplement envisagés comme une mesure provisoire destinée à répondre aux besoins urgents des pays en développement. Ils sont plutôt conçus comme un moyen d'assurer un flux de ressources prévisible et continu au fil des ans qui permette aux pays bénéficiaires de se développer de manière plus efficace, sur le long terme.

S'agissant des modalités de participation, il convient de garder présent à l'esprit le fait que certains mécanismes pourraient être compatibles avec des regroupements « à géométrie variable » réunissant les parties intéressées. S'agissant des systèmes de taxation, il semble néanmoins que la participation la plus large possible, notamment de tous les acteurs clés, soit indispensable. Bien que cet impératif puisse constituer un obstacle important à leur mise en œuvre, l'étude des mécanismes de taxation mériterait d'être poursuivie. En offrant des ressources de manière stable et prévisible, les systèmes de taxation complèteraient efficacement l'APD, qui subit des variations de niveau consécutives aux aléas budgétaires des donateurs. Les mécanismes de taxation pourraient venir compléter d'autres dispositifs en fournissant la possibilité de conjuguer différentes formules de financement affectées à des mesures d'urgence,

plus immédiates, ainsi qu'à des projets structurels à long terme.

Il est primordial que les ressources mobilisées par le biais des mécanismes innovants soient véritablement des moyens supplémentaires et que cette mobilisation ne se fasse pas au détriment des flux actuels d'APD. L'affectation et l'emploi des ressources levées par le biais de ces mécanismes innovants seront guidés par les principes suivants : efficacité, responsabilité et transparence.

Les mécanismes examinés en sont à des stades de développement différents. En fait, certains des instruments examinés pourraient rapidement être adoptés soit parce qu'ils reposent sur une ingénierie financière déjà au point et peuvent atteindre une masse critique suffisantes, soit en raison de la simplicité apparente de leur concept et de leur mise en application, ou encore du fait qu'ils s'appuient sur les expériences réussies de certains pays.

Il convient de reconnaître qu'il est temps d'ériger en priorité absolue la réflexion sur la question des sources alternatives de financement. La communauté internationale ne peut se contenter d'adopter un comportement attentiste. Chaque année perdue signifie un accroissement du volume des ressources qui seront requises d'ici 2015. Ne perdons plus de temps.



INTRODUCTION

Contexte

La lutte contre la faim et la pauvreté n'est pas un sujet nouveau dans le programme d'action international.

Le progrès ainsi que les résultats et les promesses de la mondialisation ont amené à prendre conscience qu'il était tout simplement intolérable de continuer à vivre sur une planète dont plus d'un milliard des habitants ne bénéficient pas d'un niveau de vie décent.

Il n'existe aucune justification rationnelle à la persistance de la faim et de la pauvreté, qui font payer un lourd tribut à l'humanité en mettant en péril des nations entières et les générations futures. La faim et la pauvreté sont responsables de la propagation des maladies dans le monde, elles contribuent à la dégradation de l'environnement, entraînent des déplacements massifs de populations, attisent les tensions, induisent une croissance des dépenses d'armement, sont sources d'instabilité politique, perturbent les échanges et les flux d'investissement et réduisent les marchés potentiels.

Nous avons constaté, ces dernières années, une évolution des mentalités, qui s'est manifesté à l'occasion de différentes conférences de haut niveau destinées à appeler l'attention sur cette cause. Le Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, a souligné l'importance que revêtait la mise en place d'un environnement politique, social et économique capable de créer les conditions favorables à l'élimination de la pauvreté et de la faim.

Quatre ans plus tard, la communauté internationale a souscrit aux objectifs et aux échéances fixés dans la Déclaration du Millénaire, dans le but de promouvoir le développement et de lutter contre la pauvreté et la faim à l'échelle mondiale. Les gouvernements se sont également engagés à promouvoir l'enseignement primaire pour tous ainsi que l'égalité des sexes, à lutter contre la propagation des maladies et à garantir la conservation de l'environnement, entre autres principaux objectifs. Ils ont notamment promis de « ne [ménager] aucun effort pour délivrer nos semblables - hommes, femmes, enfants - de la misère, phénomène abject et déshumanisant ».

Dans l'esprit de la Déclaration du Millénaire, la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est déroulée à Monterrey en 2002, a mis l'accent sur la nécessité de créer un véritable partenariat pour atteindre les Objectifs de Développement pour

le Millénaire (ODM). Les pays développés ont notamment été invités à soutenir les initiatives des pays en développement, en particulier par un accroissement des flux d'aide, par des investissements par des allègements de dette, et par l'ouverture de leurs marchés.

Le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, en 2002, a conforté l'objectif d'« un monde débarrassé des fléaux que sont la pauvreté, la dégradation environnementale et les modes de développement non viables ». Le Plan d'application de Johannesburg établit que bien que ce soit à chaque pays qu'il incombe au premier chef d'assurer le développement durable et de lutter contre la pauvreté sur son territoire, « des mesures concertées et concrètes » doivent être prises à tous les niveaux pour soutenir les efforts des pays en développement.

Le fait que la lutte contre la pauvreté et la faim et la promotion du développement aient dominé les discussions lors des conférences de haut niveau successives est en soi révélateur d'une prise de conscience partagée de l'impératif qui s'attache à la suppression des principales causes de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale.

Cependant, la mise en œuvre des engagements souscrits par l'ensemble des nations reste lente et hétérogène. Compte tenu de l'évolution actuelle, les objectifs ne pourront pas être atteints ni les échéances respectées. Si les intentions sont bien là, les ressources nécessaires manquent à l'appel.

Entre 1999 et 2001, 842 millions de personnes ont souffert de malnutrition - dont 798 millions dans des pays en développement. Bien que les pays à faible revenu soient les plus touchés par l'extrême pauvreté, les pays à revenu intermédiaire comptent 280 millions de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour et 870 millions de personnes vivant avec moins de deux dollars par jour. Une comparaison avec la période 1990-1992 montre que le nombre de personnes souffrant de malnutrition n'a baissé que de 19 millions. Si la tendance actuelle se confirme, ce sont 600 millions d'êtres humains qui continueront, en 2015, à ne pas bénéficier des conditions les plus élémentaires de sécurité alimentaire dans les pays en développement.

La Déclaration de Genève - Engagements politiques et financement du développement

La lutte contre la faim et la pauvreté ne pourra être remportée et la promotion du développement menée à bien si l'écart entre les engagements politiques et le financement du développement n'est pas rapidement réduit. C'est précisément pour cette raison que les dirigeants brésilien, chilien, français et plus récemment espagnol, ont souscrit à la Déclaration de Genève de 2004, avec le soutien du Secrétaire général des Nations Unies.

L'adoption de cette Déclaration a débouché sur la constitution du présent groupe technique, chargé d'explorer des mécanismes de financement innovants. L'objectif est de rallier les soutiens politiques afin de traduire en actions concrètes, viables et ciblées le consensus international autour de l'urgence qui s'attache à l'élimination de la pauvreté et à la promotion du développement. Des soutiens politiques forts permettraient d'entreprendre une analyse plus approfondie des nouveaux mécanismes de financement, dans la perspective de leur application sur le court, le moyen ou le long terme en fonction de leurs différentes modalités politiques, économiques et techniques.

Le groupe technique s'appuie sur les travaux existants sur le sujet, y compris sur ceux actuellement menés par les Nations Unies. Lors de sa vingt-quatrième session extraordinaire, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la communauté internationale de « mener une analyse rigoureuse des avantages, des inconvénients et des autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources nouvelles et originales de financement du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté, tant publiques que privées ».

Ainsi le présent rapport s'inscrit-il dans un processus en cours, qui participe d'un nouvel élan de sensibilisation internationale à la nécessité impérieuse de débarrasser le monde de la faim et de la pauvreté.

La pauvreté est-elle un obstacle à la croissance ?

Mobiliser les pays du monde entier autour d'un tel projet visant à rechercher de nouveaux mécanismes de réduction de la pauvreté et de promotion du développement constitue un défi, mais également une ambition légitime.

La croissance économique est indispensable pour sortir les populations de la pauvreté. Il est en effet établi que l'incidence de la pauvreté, de même que son intensité, tendent à décroître dès lors que la croissance assure davantage d'emplois et une meilleure distribution du bien-être. L'expérience a montré que les pays qui ont réussi à surmonter la pauvreté ont vu leur croissance repartir à la hausse. Toutefois, de nombreux pays font encore face à des problèmes structurels qui entravent le cours normal de l'activité économique.

Les pays en développement ont globalement enregistré une croissance de 1,6 % seulement entre 2001 et 2003. Les pays d'Amérique latine ont vu leur PIB par tête baisser de 1 %. En Afrique sub-saharienne, le nombre de personnes touchées par la pauvreté est passé de 164 millions à 314 millions depuis 1981. Ces chiffres montrent clairement que la lutte systématique contre la pauvreté requiert une solide détermination. Selon les prévisions, une croissance annuelle d'au moins 3% par tête jusqu'en 2015 serait nécessaire pour concrétiser les Objectifs de Développement pour le Millénaire.

La plupart de ces pays ne disposent pas des infrastructures et des niveaux de développement humains nécessaires à un développement économique durable. Par exemple, une situation de famine étendue entrave les performances économiques des individus et amenuise considérablement leur capacité à travailler. Les forces du marché sont souvent incapables de contribuer à l'éradication de la faim pour la simple raison que les populations les plus pauvres ne sont pas intégrés à ces marchés.

Il semble également évident que le problème de la faim, à la fois cause et conséquence de la pauvreté, ne pourra être résolu tant que l'on ne s'attaquera pas réellement à ses aspects structurels, internes et externes. Les investissements dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'assainissement font cruellement défaut, tout comme l'expansion des marchés et l'existence d'un système financier et commercial international équilibré qui permette de créer des richesses et de les redistribuer entre tous les pays participants.

L'aide publique au développement (APD) doit-elle être envisagée différemment ?

L'APD joue un rôle considérable en fournissant rapidement aux pays les ressources

nécessaires à la croissance économique assortie d'un développement social. L'aide extérieure peut s'avérer un élément déterminant pour l'amélioration de l'infrastructure économique et des indicateurs relatifs à la santé et à l'éducation. Son impact est subordonné à de nombreux facteurs tels que la prévisibilité des flux, reconnue comme particulièrement importante. Dans les pays dotés d'une politique intérieure saine, les flux d'aide tendent à attirer les investissements privés selon un rapport de près de 2 dollars pour chaque dollar d'aide.

En un sens, il est encourageant de constater que les flux d'aide ont augmenté ces dernières années. Cependant, les engagements, réaffirmés à Monterrey, de porter l'APD à 0,7 % du PIB des pays donateurs ne sont pas, à quelques exceptions près, pleinement respectés.

On s'accorde généralement à reconnaître que les niveaux d'aide actuels ne seront pas suffisants pour atteindre les ODM. Selon les estimations des Nations Unies et de la Banque mondiale, le montant actuel de l'aide annuelle devrait au minimum être augmenté de 50 milliards de dollars américains jusqu'en 2015.

Si l'aide est quantitativement insuffisante, elle est aussi inégalement efficace. Les chiffres en matière d'APD recouvrent une grande variété de dépenses liées au développement, notamment au titre de l'allègement de la dette (qui entre pour une bonne part dans l'accroissement récent de l'aide) et les coûts administratifs supportés par les organismes donateurs (3 milliards de dollars américains en 2002). Seul un tiers de l'APD bilatérale est réellement consacré à des dépenses en relation avec des programmes et des projets dans les pays bénéficiaires. Les promesses d'aide dépendent des choix budgétaires nationaux, qui sont eux-mêmes subordonnés aux aléas politiques. Des fluctuations brutales dans les apports de fonds ont des incidences très négatives sur l'efficacité de l'aide. Elles entraînent la suspension de projets, qui ne seront peut-être jamais relancés, et intensifient l'instabilité macroéconomique, notamment lorsque certaines dépenses sont effectuées avant que les apports de fonds ne soient effectifs.

La communauté internationale a engagé diverses initiatives en vue d'améliorer les circuits d'aide existants. La nécessité d'harmoniser les politiques et pratiques des donateurs et de coordonner plus directement et plus efficacement l'aide extérieure avec les stratégies de développement propres aux pays bénéficiaires a été largement reconnue. Les institutions spécialisées dans l'aide mènent des travaux approfondis sur ces questions. De telles initiatives

ont pour but d'offrir une aide extérieure plus efficace.

Une aide plus efficace, plus ciblée et plus prévisible, en mesure d'éliminer la pauvreté mondiale et de soutenir la croissance, constitue un véritable « bien public », dont les bienfaits seront ressentis par l'ensemble des nations. En parvenant à atteindre une croissance plus élevée, les pays en développement participent plus activement à l'économie mondiale et s'y intègrent davantage. Quant aux pays donateurs, ils peuvent tirer avantage de l'élargissement des marchés, des nouvelles possibilités d'investissement et des échanges avec de nouveaux partenaires commerciaux.

Une aide prévisible contribuera aussi à mettre fin au débat sur la capacité d'absorption : si l'aide est plus stable, elle peut être absorbée et gérée plus efficacement, en quantités plus importantes. La prévisibilité peut également se révéler un facteur de transparence dans l'utilisation de l'aide par les pays bénéficiaires.

Ces arguments confirment la nécessité de disposer d'un cadre de coopération qui permette de promouvoir le développement social et de garantir que les bénéfices de la mondialisation seront répartis entre tous les participants.

Indépendamment de l'obligation de tenir les engagements pris en matière de relèvement des niveaux d'aide, la création de nouveaux mécanismes de financement du développement et de lutte contre la pauvreté pourrait aider à pallier l'insuffisance des aides accordées aux pays en développement, de manière stable et prévisible, et à compenser ainsi les carences actuelles de l'APD.

Les nouveaux mécanismes et les travaux du groupe technique

Le groupe technique a étudié toute une gamme de mécanismes en vue d'augmenter les flux d'aide, depuis les instruments d'application relativement facile, notamment des programmes de contributions volontaires, jusqu'à d'autres instruments impliquant une action politique forte et concertée.

En fait, un grand nombre des mécanismes proposés nécessiteraient de solides accords au niveau politique. Les difficultés tiennent principalement à l'attachement traditionnel des pays à

leurs prérogatives en matière d'autonomie fiscale et à l'inquiétude que suscite leur engagement éventuel dans un processus de coordination internationale dans ce domaine.

Les mécanismes présentent des différences significatives du point de vue de leur fonctionnement, allant de simples accords de don au moyen de cartes de crédit jusqu'à des instruments financiers ou fiscaux plus complexes. Certains de ces mécanismes seraient obligatoires, d'autres volontaires. Certains se présentent non pas comme des instruments reposant sur une forme d'accord ou d'arrangement international, mais plutôt comme des lignes directrices pour une action politique coordonnée, soit en vue d'augmenter les contrôles internationaux - sur les flux financiers à destination des paradis fiscaux, par exemple, dont les pays en développement subissent les incidences négatives - soit, plus positivement, en vue d'encourager les investissements socialement responsables.

Cependant, tous ces mécanismes ont en commun d'être fondés sur la rationalité économique. Ils sont techniquement réalisables, ils ont déjà été analysés à différents degrés de détail par des économistes et des universitaires de renom. Ils reposent tous sur les mêmes principes de base.

Premièrement, ces mécanismes sont conçus comme un moyen d'accroître les flux d'aide existants et non comme un moyen de leur trouver des substituts. Cela n'aurait aucun sens que d'engager la communauté internationale dans un projet qui conduirait finalement à la baisse des niveaux de l'APD. L'hypothèse de base est que les fonds collectés sont des ressources nouvelles, qui viendront s'ajouter à celles déjà promises lors de la conférence de Monterrey et du sommet de Johannesburg. Les mécanismes innovants de financement de l'APD ne doivent pas davantage oblitérer le rôle déterminant, dans la lutte contre la faim et la pauvreté et pour la promotion du développement, d'un système commercial multilatéral libre et équitable.

Deuxièmement, ces instruments visent à fournir aux pays en développement une assistance au développement régulière, prévisible et substantielle, sachant qu'une suspension des aides peut considérablement réduire leur efficacité. La lutte contre la pauvreté et la promotion du développement économique doivent être envisagées comme un processus à long terme, nécessitant un apport d'aide continu et ordonné de sorte que les projets entrepris dans différents domaines - santé, éducation, assainissement, entre autres - puissent aboutir et aient des retombées positives pour tous.

Troisièmement, l'objectif est d'exploiter les voies bilatérales et multilatérales existantes pour le versement des fonds. Le groupe technique estime préférable d'éviter, dans la mesure du possible, la création de nouvelles bureaucraties et l'augmentation des coûts administratifs qui en résulterait.

Quatrièmement, le financement devra de préférence prendre la forme de dons, puisque de nombreux pays en développement ont adopté des programmes d'assainissement budgétaire pour faire face à l'endettement public, maîtriser les tensions inflationnistes, afin de créer les conditions économiques fondamentales de la croissance.

Cinquièmement, les fonds collectés feront l'objet d'une gestion transparente, de manière à garantir la justification de leur emploi. L'adoption d'un grand nombre des mécanismes impliquant une forte coordination de l'action des pouvoirs publics, la transparence et la justification de l'emploi des fonds est nécessaire pour assurer un niveau élevé de soutien politique intérieur sur le long terme.

Enfin et surtout, bien que la recherche de nouveaux mécanismes de financement réponde au sentiment d'urgence inspiré par les terribles menaces que font peser la faim et la pauvreté à l'échelle mondiale, les instruments étudiés dans le présent rapport ne sont pas envisagés comme de simples mesures provisoires destinées à soulager rapidement les populations indigentes. Il s'agit plutôt de réunir des ressources en quantités suffisantes pour éradiquer la faim dans le monde et ce, en s'attaquant à ses causes profondes et à ses facteurs structurels et en offrant aux pays en développement les conditions de base pour s'engager dans un processus de développement soutenu à long terme.

Le présent rapport n'a pas pour ambition de présenter une analyse exhaustive de tous les mécanismes possibles ni d'apporter des réponses normatives et définitives sur ceux qui doivent être adoptés. Il propose d'entamer une réflexion sur des mécanismes de financement innovants et d'étudier leurs avantages, les obstacles et les enjeux qu'ils impliquent, dans une volonté de démontrer qu'il existe, parallèlement à l'APD traditionnelle, des solutions originales viables pour donner plus d'ampleur à l'action internationale.

A cet effet, le Brésil, le Chili, l'Espagne et la France invitent les autres pays, ainsi les organisations multilatérales et la société civile, notamment les ONG, les entreprises, les syndicats et les universitaires à se joindre à leurs efforts pour mettre en œuvre les propositions

énoncées dans le présent rapport dans le cadre de la lutte contre la faim et la pauvreté. Plus l'impulsion donnée au plus haut niveau sera importante, plus le sommet des Nations Unies sur la mise en œuvre des ODM de septembre 2005 aura des chances de réussir et de produire des résultats.



MÉCANISMES OBLIGATOIRES

Taxation des transactions financières

Introduction

Les actifs monétaires et financiers s'échangent sur des marchés larges, liquides et profonds, dont beaucoup fonctionnent à l'échelle de la planète. Les transactions correspondantes représentent, en conséquence, des volumes considérables, même mesurés à l'échelle des grandeurs macroéconomiques les plus courantes.

Les transactions financières nationales et internationales (changes, valeurs mobilières) représentent donc une assiette fiscale attrayante et très dynamique. S'agissant d'activités très concurrentielles et, pour certaines, très homogènes, elles constituent également une assiette particulièrement mobile.

Avantages

Des taxes à très faible taux sont donc susceptibles d'avoir un rendement très élevé, pourvu qu'elles soient prélevées de manière relativement coordonnée entre les principales places financières. En outre, ces taxes peuvent contribuer à corriger des externalités négatives si elles aident à éliminer des transactions considérées comme inutiles ou dommageables du point de vue de l'efficacité des marchés car générant une volatilité des cours excessive.

L'impact d'une taxation des transactions sur les décisions d'investissement et de placement serait donc probablement négligeable, comparé à celui d'autres dispositions ainsi qu'à celui des réglementations prudentielles qui encadrent les choix de portefeuilles d'un grand nombre d'intermédiaires et d'institutions financières.

Sur de nombreux actifs, il existe déjà des coûts de transaction significatifs, par rapport auxquels une légère augmentation du coût aurait probablement des effets marginaux. Tel n'est pas le cas, toutefois, sur tous les marchés, ce qui incite à examiner avec prudence les modalités d'une éventuelle taxation.

Au total, une taxation à faible taux des transactions financières peut s'avérer beaucoup moins créatrice de distorsions qu'un impôt à taux plus élevé appliqué à des bases alternatives.

Les transactions de change constituent un cas particulier. Le volume quotidien de ces

transactions s'est élevé à 1 174 milliards de dollars américains en 2001 et elles ont été réalisées essentiellement entre les principales monnaies des pays développés (30 % euro/dollar, 20 % dollar/yen et 11 % dollar/livre sterling).

Un objectif possible de la taxation de ce type de transactions serait de lutter contre la spéculation et d'aider à stabiliser les taux de change. Cet objectif n'est pas l'objet du présent document. La taxe à l'étude est uniquement destinée à lever des fonds pour le développement, sans affecter l'efficacité du marché. Il s'agit donc d'une taxe à taux faible (de l'ordre de 0,01%) pour réduire le plus possible les effets induits sur le marché et les risques d'évasion fiscale.

Une taxe sur les transactions financières est techniquement faisable à l'échelle mondiale.

La taxe peut être prélevée, soit au stade de la transaction de change elle-même, soit au stade des règlements auxquels elle donne lieu dans les systèmes de paiement des pays des deux monnaies échangées.

Dans les deux cas, une déclaration est nécessaire. Contrairement à ce qui est parfois supposé, les systèmes de paiement (en dehors du système CLS, qui représente environ 30% des transactions en volume) ne sont pas spécifiques aux transactions de change et ils n'identifient pas la nature des opérations qui transitent par eux.

Si la taxe est prélevée au stade de la transaction, les services post-marché risquent de migrer vers des centres extraterritoriaux (off-shore). Cela est moins susceptible de se produire si la taxe est prélevée au niveau des salles des marchés (opérateurs), celles-ci bénéficiant dans une plus large mesure que les services post-marché d'externalités positives sur leur lieu d'établissement (personnel qualifié, accès à l'information).

Si la taxe est prélevée au stade du règlement de la transaction, le risque d'évasion fiscale est plus faible. Le fonctionnement des systèmes de règlement repose en effet sur des infrastructures très lourdes et nécessite un environnement juridique très sécurisé. En outre, ces systèmes doivent avoir accès à la monnaie centrale et donc à un compte auprès des banques centrales pour régler les soldes de leurs opérations. La délocalisation vers des places financières « exotiques » est donc exclue.

Obstacles et enjeux

Les taxes sur les transactions financières sont fréquemment critiquées du point de vue de

leur efficacité économique. Certains soutiennent qu'elles augmentent les coûts et réduisent le volume des transactions ; elles modifient artificiellement l'horizon des investisseurs au détriment du court terme ; elles réduisent la liquidité des marchés et peuvent ainsi indirectement contribuer à accroître leur volatilité. Elles sont par nature sujettes à des phénomènes de cascade. Leur poids réel n'est pas connu, il est imprévisible et peut s'établir très au-dessus de leur taux théorique. Leur incidence est largement arbitraire et le risque de double taxation est très élevé (notamment en ce qui concerne les transactions réalisées par le biais d'intermédiaires ou par les organismes de placement collectif).

Ces arguments jouent beaucoup en défaveur de ces taxes auprès de certains économistes.

S'agissant des actifs financiers, toutefois, il existe déjà d'importantes distorsions fiscales liées, notamment, à l'existence de nombreux régimes préférentiels, au traitement différent des revenus et des plus ou moins-values en capital, à la difficulté d'ajuster ce traitement dans le cas de produits dérivés (où la distinction entre revenus et capital s'efface) ; s'y ajoutent les difficultés liées à la connaissance des revenus et des stocks d'actifs détenus, ainsi qu'aux possibilités d'évasion offertes par l'internationalisation croissante des marchés.

La taxation des transactions de change à un niveau inframondial causerait de nombreuses difficultés et n'est donc pas recommandée.

Si la taxe est prélevée au lieu de la transaction, le risque de délocalisation est plus élevé que pour une taxe mondiale. Même les salles de marchés seront enclines à quitter la zone de taxation. Le marché des changes est, en effet, très concentré (20 banques se partagent plus de 75 % des transactions effectuées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en France) et la proximité du client final importe peu sur le marché interbancaire.

Même si la taxe est prélevée au lieu de règlement, le risque de délocalisation reste très élevé dès lors que les principales places financières ne participeraient pas. Les systèmes de règlement peuvent opérer des compensations internes en dehors de la zone de taxation et ne procéder à un règlement en monnaie centrale que pour le solde des positions nettes. La base taxable ne représentera alors qu'une portion restreinte du montant total des transactions (par exemple, dans le cadre du système CLS, les règlements nets journaliers représentent seulement 5 % du montant total des transactions).

Les banques centrales pourraient théoriquement contrecarrer cette évasion en refusant

d'ouvrir des comptes à des systèmes de règlement géographiquement localisés hors de la zone de taxation. Mais les banques seraient ainsi incitées à développer des systèmes de règlement plus économes en monnaie centrale, ce qui porterait atteinte, à terme, à l'efficacité de la politique monétaire et n'est donc pas conseillé.

Il est souhaitable d'exonérer les activités de tenue du marché.

Les banques réalisent sur le marché deux types de transactions : des transactions pour compte propre, qui ne sont pas différentes de celles des autres intervenants, et des transactions de tenue de marché. Pour ces dernières, elles s'échangent en permanence des positions de change afin d'obtenir une position nette à l'équilibre compatible avec le degré de risque qu'elles sont autorisées à accepter (et qui est étroitement encadré). Ces opérations s'effectuent à coût quasi-nul, avec un bénéfice journalier estimé inférieur à 0,01 % des volumes échangés.

Une taxe placerait ces activités en déficit permanent, ce qui pourrait entraîner, soit une concentration supplémentaire entre les mains d'un très petit nombre d'acteurs importants du marché, soit la disparition pure et simple de ces activités, le marché basculant vers un modèle différent de cotation centralisée. Du point de vue de l'efficacité et de la stabilité du marché, l'effet est incertain. Du point de vue de la taxe, une fraction importante de la base taxable disparaîtrait certainement.

Ces deux considérations militent en faveur d'une exonération des activités de tenue de marché. Il n'est pas certain que l'on puisse juridiquement et fonctionnellement distinguer, au sein du marché interbancaire, une transaction de tenue de marché et une transaction pour compte propre. Cette question est à expertiser. La solution à ce problème ne doit pas donner lieu à des distorsions entre différentes catégories de transactions ni à une discrimination entre les acteurs du marché. Un ajustement approprié de la base taxable pourrait être nécessaire.

Il existe un risque de surtaxation de certains instruments financiers.

Les transactions portant sur les échanges financiers (*swap*) et les options pourraient être taxées plusieurs fois.

Un contrat d'échange (*swap*) est la combinaison d'une transaction au comptant (« segment court ») et d'une transaction à terme (« segment long »). Ces transactions représentent près de la moitié des opérations de change quotidiennes (d'après la BRI, sur les 1 174 milliards de dollars américains changés quotidiennement sur le marché des changes en 2001,

656 milliards l'ont été dans le cadre de contrats d'échange). Elles seraient taxées deux fois, ce qui constituerait peut-être une pénalisation injustifiée s'agissant, le plus souvent d'opérations d'optimisation de la gestion de trésorerie entre les diverses devises.

Le phénomène de surtaxation est encore amplifié dans le cas des options, même si celles-ci représentent des montants plus réduits. La gestion d'une option de change sur sa durée de vie implique, pour le vendeur de l'option, d'effectuer en permanence des transactions au comptant sur une fraction du montant sous-jacent.

La taxe peut être contournée :

- par le recours aux produits dérivés, par exemple en reconstituant synthétiquement une position de change au comptant par la combinaison d'un emprunt et de deux opérations d'options (un achat, une vente) .
- par l'échange, en lieu et place des devises elles-mêmes, de titres liquides libellés dans les deux devises.

Toutefois, ces opérations sont plus coûteuses et plus risquées que la transaction « simple » et ne seraient probablement pas profitables si le taux de la taxe était fixé suffisamment bas.

La taxe pèserait probablement dans sa totalité sur les clients finaux, c'est-à-dire sur les entreprises ayant une activité internationale et les gestionnaires de fonds et d'actifs procédant à des réallocations internationales de portefeuilles (incluant les fonds spéculatifs, dont le rôle sur le marché des changes est important à certaines périodes). Elle affecterait également la diversification internationale des portefeuilles, sans justifications économiques particulières. Cependant, un taux très faible aurait un effet négligeable si les conditions requises plus haut sont remplies.

Conclusion

En dépit des obstacles susmentionnés, la proposition de prélever une taxe à un taux très faible sur les transactions financières permettrait de collecter, de manière régulière et prévisible, un montant significatif de fonds pour le développement, sans perturber le fonctionnement normal du marché.

Taxation du commerce des armes

Introduction

Dans le cadre du dialogue élargi établi lors du G 8 de 2003 qui s'est tenu à Evian, le Président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva a proposé l'instauration d'une taxe sur les armes comme moyen éventuel de lever des fonds en vue d'éradiquer la faim et la pauvreté dans le monde. Selon lui, une telle taxation se traduirait par des effets bénéfiques tant d'un point de vue économique que d'un point de vue éthique.

Avantages

Les effets bénéfiques auxquels le Président Lula faisait allusion peuvent être compris de manière intuitive. Bien qu'il existe, de longue date, un débat théorique sur les retombées économiques positives supposées des dépenses en matière de défense, aucun doute n'est permis sur le fait que les moyens financiers, matériels et humains considérables qui sont affectés à cette activité pourraient être investis dans des programmes sociaux plutôt que dans ce type de dépenses. Par conséquent, la question de l'arbitrage entre les dépenses de défense et les dépenses sociales constitue un thème récurrent dans de nombreux pays.

Selon le rapport 2004 du SIPRI (Institut international de recherches sur la paix de Stockholm), il a été constaté, au cours des deux dernières années, une nette hausse des dépenses militaires dans le monde de 18 % en termes réels, de sorte qu'elles avoisinent mille milliards de dollars par an. Ce même rapport indique que la somme des dépenses militaires des pays à revenu élevé a dépassé le montant global de la dette extérieure de l'ensemble des pays à faible revenu et a été dix fois supérieur au volume total de l'aide publique au développement (APD) accordée à ces pays en 2001.

Dans ce contexte, la taxation du commerce des armes produirait les avantages suivants :

- elle contribuerait à lever des fonds destinés aux projets à vocation sociale et à dissuader, dans le même temps, un commerce qui ne vise pas, au moins de manière directe, des objectifs d'ordre social ;
- à supposer qu'il existe une élasticité des prix pour certaines catégories d'armes, la

hausse des prix qui en découlerait (du fait que les producteurs et les exportateurs auraient tendance à répercuter le coût de la taxe sur les importateurs et les acquéreurs) aboutirait à une baisse des achats d'armes. Toutefois, pour des raisons de sécurité nationale, les dépenses publiques d'équipement militaire pourraient ne pas être réduites de manière significative. Cependant, en supposant, dans certaines conditions ou pour certaines catégories d'armes, qu'il existe une certaine élasticité des prix, la taxation se traduirait par une réduction de la consommation, notamment de la part des pays en développement situés dans des régions où les tensions politiques et militaires sont faibles ou inexistantes. Elle pourrait toutefois rendre également encore plus difficile, pour les Etats les plus pauvres, l'achat d'une quantité minimale d'armes nécessaires à leur propre défense. Elle pourrait en outre aboutir à un nouvel équilibre entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement au sein d'un budget de défense inchangé. Naturellement, cela se traduirait par une baisse du financement du développement par le biais de la taxation, pour une bonne cause cependant ;

- une hausse du prix des armes relancerait, dans certains pays, le débat sur les choix budgétaires (programmes sociaux contre programmes de défense) ;
- la taxation peut également conduire à davantage de transparence et de responsabilité dans le commerce des armes. La mise en œuvre même d'un dispositif de taxation nécessiterait la collecte de données et leur traitement, à l'aide d'un système normalisé de déclarations nationales d'exportations, d'importations et de marchés publics.
- les appels internationaux actuels en faveur de la nécessité de contrôler les transferts déstabilisants vers des pays en conflit, notamment ceux visés par l'embargo sur les armes du Conseil de sécurité de l'ONU, seraient renforcés ;
- des données et des contrôles supplémentaires sur le commerce des armes contribueraient à bâtir la confiance et la sécurité, tant au niveau régional qu'au niveau international.

Conditions et principes

Pour concevoir une taxe sur les armes, il est nécessaire de garder à l'esprit deux considérations essentielles :

- les pays, y compris ceux en développement, ont le droit de se défendre, qu'ils produisent ou non les armes dont ils ont besoin. La taxation ne devrait pas être considérée ou conçue de telle sorte qu'elle introduise une discrimination entre les producteurs et les non-producteurs, créant ainsi une charge indue pour les pays en développement qui, en raison de leur situation géographique, se trouvent dans un environnement géopolitique difficile
- le commerce des armes est, du côté des producteurs, à la fois concurrentiel et fortement concentré. Une participation universelle constitue par conséquent une condition nécessaire à l'instauration de la taxe : autrement, son seul effet serait d'encourager les comportements de « passager clandestin » et de fausser les flux commerciaux, sans incidence sur le montant global des achats d'armements.

Ce qui nous amène au deux propositions suivantes :

- la taxe devrait frapper toutes les transactions portant sur les armes conventionnelles lourdes, qu'elles soient neuves ou usagées, y compris les achats et les dons, et qu'elles soient nationales ou internationales. La part de la taxe prélevée sur les ventes nationales pourrait en effet être considérée comme une contribution au développement de la part des pays producteurs d'armes, directement proportionnelle à leur budget d'équipement militaire, ce qui constituerait un signal symbolique et politique fort à l'intention de la communauté internationale du développement du fait qu'il s'agirait, dans ce cas, d'une taxe mondiale sur les armements destinée à lutter contre la pauvreté
- la taxe ne devrait être instaurée que lorsque que tous les producteurs d'armes conventionnelles lourdes seraient parvenus à un accord.

Modalités de mise en œuvre et champ d'application

Il n'est pas inutile de rappeler qu'il convient d'établir une distinction entre trois catégories essentielles : (1) les armes conventionnelles lourdes ; (2) les armes légères et de petit

calibre ; (3) les équipements à double usage utilisés dans les armes conventionnelles et les armes de destruction massive, sans oublier ceux utilisés dans des biens de haute technologie à des fins pacifiques. On pourrait être tenté de taxer les trois catégories. Cependant, il est peut-être nécessaire d'évaluer le rapport champ d'application/efficacité.

Actuellement, les modalités de contrôle qu'exercent les pouvoirs publics varient d'une catégorie à l'autre. Leur contrôle est beaucoup moins rigoureux sur les armes légères et de petit calibre que sur les armes conventionnelles ou les équipements à usage mixte. Selon les estimations, il existerait quelque 600 millions d'armes légères et de petit calibre dans le monde fabriquées par plus de 1 000 sociétés dans au moins 98 pays. Inclure, dès le début, un si grand nombre d'entreprises risque de surcharger le dispositif. En outre, si les armes légères et de petit calibre devaient être taxées, une hausse des prix favoriserait davantage le commerce illicite en forte expansion, qui non seulement alimente les conflits internationaux et les guerres civiles mais aggrave également les difficultés afférentes au maintien de l'ordre public auxquelles sont confrontés bon nombre de pays.

A cet égard, il convient d'apporter un soutien total aux travaux en cours dans le cadre des Nations Unies en vue de conclure un accord international portant sur le contrôle et le marquage des armes légères et de petit calibre, conformément au plan d'action adopté en juillet 2001 par la Conférence des Nations Unies sur le trafic illicite des armes légères et de petit calibre.

Tout d'abord, les sept catégories d'armes conventionnelles lourdes visées par le Registre des armements de l'ONU pourraient être prises comme base, à savoir les chars, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères d'attaque, les navires de guerre (y compris les sous-marins), ainsi que les missiles et les lanceurs de missile. Malgré ses limites, le Registre des armements a l'avantage d'utiliser les déclarations officielles spontanées émanant d'un grand nombre d'Etats (120 ont fourni des déclarations en 2002 et 164 ont suivi cet exemple depuis son introduction en 1992). Les quatre dernières années ont enregistré une hausse significative de la participation. A ce propos, les pays non participants, notamment dans le monde en développement, pourraient être encouragés à les rejoindre, à condition que le dispositif de taxation précise que l'accès aux fonds de développement qui en sont issus est subordonné à la fourniture de données au registre. Pour des raisons pratiques, on peut envisager une procédure en deux étapes dans laquelle les armes

légères et de petit calibre seront prises en compte ultérieurement, lorsque le dispositif se sera révélé efficace et crédible, y compris en évitant les échappatoires et les possibilités d'évasion fiscale à grande échelle.

Des taux élevés tendraient à favoriser l'évasion fiscale et le commerce illicite, voire un renforcement de l'opposition politique à l'instauration du dispositif de la part de gouvernements réticents et des sociétés d'armement. En revanche, des taux faibles soulèveraient des questions concernant le rapport coût/efficacité du dispositif. Il faut garder à l'esprit la nécessité de mettre en place ultérieurement un nouvel organisme intergouvernemental, dont le fonctionnement ne serait peut-être pas gratuit, chargé de mettre en œuvre le dispositif et d'en contrôler l'application de manière fiable. Bien qu'un très faible taux (par exemple de 1%, voire moins) soit susceptible d'avoir un effet moral et politique positif, il pourrait ne pas justifier l'effort engagé, s'agissant de lever des fonds considérables aux fins du développement, une fois déduits les frais d'administration.

Obstacles et enjeux

L'attention doit être appelée sur l'incidence ultime de la taxe et sur la définition des valeurs de référence, dès lors que de nombreuses transactions ne suivent pas les prix de marché, mais se font à des conditions convenues entre les parties. Les prix reflètent plusieurs aspects, y compris certaines caractéristiques techniques et particularités qui, pour des raisons évidentes, ne peuvent pas toujours être révélées. Une expertise technique serait nécessaire afin d'établir des paramètres de calcul de calcul approximatifs. Des progrès significatifs ont été réalisés au fil des années par des instituts de recherche reconnus, tels que le SIPRI, en ce qui concerne la définition des indices de prix, des parités de pouvoir d'achat et autres critères nécessaires à l'élaboration de méthodologies cohérentes. Bien qu'il soit fondé uniquement sur un ensemble de déclarations recueillies sur le plan national et sans aucune analyse, l'instrument normalisé des Nations Unies dressant l'état des dépenses militaires, en place depuis 1980, pourrait également servir de point de départ.

Les transactions qui n'impliquent pas un système d'armement en tant que tel, mais plutôt des composants ou une technologie servant à produire des armes sous licence dans un autre pays devront également être examinées. Aux fins de l'évasion fiscale, certains composants ou sous-

systèmes de certains armements pourraient, par exemple, ne pas être déclarés comme étant des armes. La fourniture de biens immatériels tels que la formation ou l'assistance technique qui peuvent faire partie d'un contrat constitue une autre source de difficulté dans la définition la valeur de la transaction. Le troc, les accords de compensation et autres types de transactions soulèveraient également des difficultés en termes de valeurs à déclarer aux fins de la taxation.

Les transactions non commerciales, telles que celles dérivant d'accords de coopération militaire et les dons, ne devraient pas être négligées. Si elles demeurent non taxées, elles risquent d'engendrer une prolifération de dispositifs d'évasion fiscale sous l'apparence de transactions de nature non commerciale. Quelle que soit la nature confidentielle de certains de ces accords, il existe de solides arguments en faveur de la taxation de tous ces transferts liés à la coopération militaire.

Toutefois, le plus grand enjeu est le contrôle de l'application. Des dispositions relatives à la clarification et à la consultation devront être prévues en vue de vérifier l'exactitude des déclarations nationales et d'éviter l'évasion fiscale.

Dans le même temps, nous devons nous garder de proposer un dispositif international lourd et onéreux pour la mise en œuvre de la taxe. Une structure trop ambitieuse pourrait rencontrer de sérieux obstacles politiques, étant donné les ressources considérables nécessaires à sa mise en œuvre, au détriment des objectifs de financement du développement invoqués en vue de son instauration.

Conclusions

Alors que les difficultés qui restent à vaincre ne peuvent être sous-estimées, les possibilités qu'offre un dispositif de cette nature valent la peine d'être examinés sérieusement par la communauté internationale comme un moyen d'associer le développement à la paix.

Facilité de financement internationale

Introduction

La Facilité de financement internationale (FFI) est un mécanisme de financement du

développement proposé par le gouvernement britannique qui permettrait de procéder au déboursement de l'aide par anticipation, grâce à un dispositif d'emprunt garanti par les Etats participants. Ce mécanisme vise à doubler les flux d'aide existants et à permettre aux pays pauvres d'atteindre les « Objectifs de Développement pour le Millénaire » (ODM) d'ici à 2015. Le but est de parvenir, dès à présent, à un accroissement de l'APD annuelle de 50 milliards de dollars pour atteindre 100 milliards de dollars par an, en commençant par 15 à 16 milliards de dollars supplémentaires chaque année, et augmentant chaque année de 4% en termes réels jusqu'en 2015.

Modalités de mise en œuvre et champ d'application

La FFI est un mécanisme intéressant qui offre une nouvelle source de financement du développement stable et prévisible. Il intègre également un arbitrage entre les générations actuelles et futures qui doit être examiné et traité. La FFI consiste à titriser les engagements d'APD futurs par l'intermédiaire des marchés obligataires. Il s'agit d'une plate-forme de financement qui remplit une fonction de trésorerie, recueillant périodiquement des engagements formels et irrévocables pluriannuels de la part des pays membres en vue de contributions futures. La FFI émettrait des emprunts obligataires dont le remboursement serait garanti par ces engagements. Les déboursements en faveur des pays bénéficiaires se dérouleraient jusqu'en 2015. Après cette date, les ressources de la FFI seraient utilisées pour le remboursement des obligations. La FFI cesserait d'exister en 2030.

Le produit de ces émissions serait utilisé pour financer le développement, principalement sous forme de dons. Les fonds seraient « affectés », c'est-à-dire destinés à des pays bénéficiaires, à des programmes ou à des projets spécifiques arrêtés par les pays donateurs qui auraient également le droit d'établir des conditions pour le déboursement des ressources. Cette conditionnalité devrait être conforme à des principes partagés par tous les donateurs en matière de politique d'aide dans le cadre de la FFI. Ces principes pourraient par exemple inclure : (1) le ciblage des pays à faible revenu ; (2) la garantie que les fonds seront destinés à des programmes ou des projets de réduction de la pauvreté ; (3) l'absence de lien entre les fonds et les contrats passés avec des fournisseurs spécifiques de pays donateurs ; (4) la mise à disposition de fonds dans le cadre de programmes pluriannuels d'une durée d'au moins trois ans ; (5) le

déboursement des fonds principalement sous forme de dons ainsi que des prêts assortis de conditions très privilégiées ; (6) la distribution équitable des ressources, de sorte que pas plus de 5 pour cent du montant total du financement réalisé par l'intermédiaire de la FFI soit accordé à un seul pays. Les fonds obtenus par l'intermédiaire de la FFI seraient déboursés par des canaux bilatéraux et multilatéraux existants.

L'ensemble du dispositif est fondé sur l'hypothèse selon laquelle la signature des donateurs ainsi que le caractère obligatoire des engagements, permet à la FFI d'émettre des emprunts obligataires avec la meilleure notation sur le marché. La cotation appropriée des obligations FFI serait également garantie par une limitation prudentielle du degré d'endettement à observer, soit environ 80% de la valeur actuelle nette du flux de paiement à long terme promis par les donateurs. En émettant des obligations FFI en volumes inférieurs à 100 pour cent des engagements des donateurs, la FFI aurait suffisamment de garantie pour couvrir les risques de non-paiement. Le défaut de paiement de la part des pays donateurs serait considéré comme une défaillance de l'Etat.

Avantages

Le principal avantage de la FFI est qu'elle n'exige pas une participation universelle et peut donc être appliquée plus facilement à court terme. Elle peut être instituée soit au niveau régional soit par un groupe de pays, puisqu'elle ne pèse pas immédiatement sur l'économie et par conséquent ne crée pas de problèmes de concurrence parmi les pays donateurs.

Ce faisant, elle procurerait des ressources de manière stable et prévisible, y compris pour des actions visant à répondre à des besoins urgents, le taux de déboursement étant déconnecté de celui des contributions. Cette situation stimulerait l'adoption de politiques visant à atteindre une croissance soutenue et à favoriser un environnement propice au commerce et à l'investissement dans les pays bénéficiaires.

Obstacles et enjeux

Un premier aspect qui mérite un examen attentif concerne la manière dont les engagements financiers pris, et les émissions obligataires afférentes, devront être traités dans les comptes budgétaires nationaux. Il est impératif de prévenir la possibilité qu'ils soient inscrits

au passif de l'Etat dans la comptabilité nationale et accroissent, par conséquent, les ratios dette/PIB dans les pays donateurs. Une telle possibilité dissuaderait fortement les donateurs potentiels de s'engager.

En second lieu, comme tout emprunt, la FFI reporte la charge du remboursement sur les générations futures, sans garantir le rendement de l'investissement considéré. Une question centrale est donc celle de l'avenir à long terme. Après 2015, une fraction des budgets d'APD des pays développés serait absorbée par les remboursements FFI. A ce stade, il en résulterait une réduction brutale des flux nets vers les pays pauvres. C'est un risque réel, si les contraintes budgétaires à venir, notamment dans les pays à démographie vieillissante, devaient l'emporter sur la volonté de réduire la pauvreté à l'étranger.

On peut espérer que, à moyen ou à long terme, plusieurs pays qui bénéficient aujourd'hui de l'aide auront atteint un niveau de développement qui leur permettra de s'en dispenser. D'autres continueront certainement à avoir besoin d'aide. C'est le cas de nombreux pays de l'Afrique sub-saharienne qui, même avec des hypothèses fortes de croissance et une augmentation de prélèvement fiscal national, demeureront dans l'incapacité d'assumer seuls des dépenses publiques essentielles au développement humain. Il devrait exister un mécanisme garantissant qu'au delà de 2015 l'aide continuera à affluer en quantité suffisante, sur une nouvelle base, vers ces pays.

La structure de gouvernance de la FFI reste à définir. Il est important de s'assurer que les coûts de la nouvelle structure seront les moins élevés possibles, de façon à ne pas entamer le soutien politique dont elle pourra bénéficier.

Dès lors que l'IFF implique des engagements à caractère obligatoire, il est nécessaire qu'un traité ou un accord constitutif soit conclu entre les pays donateurs. Si, dans de nombreux pays, la signature d'un tel traité ou accord requiert l'approbation du parlement, le lancement de ce mécanisme pourrait être retardé, ce qui aurait de sérieuses conséquences sur la réalisation des ODM à l'échéance de 2015. Il est possible d'éviter cette situation en faisant en sorte que l'accord autorise le lancement de la FFI qu'il y ait eu ratification ou non par tous les pays signataires, ou exige un nombre très limité de ratifications.

Selon la proposition initiale du Royaume-Uni, les fonds obtenus par l'intermédiaire de la FFI seraient destinés aux pays à faible revenu. Il n'est pas facile de savoir avec certitude si les

pays à revenu intermédiaire affectés par les problèmes de la faim et de la pauvreté pourraient également bénéficier du mécanisme. Il serait intéressant d'analyser la possibilité de prendre en compte, dans les critères d'éligibilité à la FFI au regard de la destination des ressources, non seulement les agrégats nationaux, mais également des indicateurs régionaux, ce qui permettrait de ne pas exclure certains pays à revenu intermédiaire du champ d'application du mécanisme.

En ce qui concerne la compétence discrétionnaire des pays donateurs en matière de choix des pays bénéficiaires et de destination précise des ressources, ainsi que leur faculté de déterminer si les conditions imposées sont remplies, le risque existe toujours de s'écarter de critères purement techniques tenant aux impératifs développement et de dériver vers des intérêts de politique étrangère et de géopolitique. Afin de minimiser un tel risque, la possibilité de créer des paramètres propres à la FFI pour évaluer le respect de ces conditions pourrait être explorée. Dès lors qu'il sera aussi fait appel aux instruments et aux organismes multilatéraux existants, leurs organes de décision auront également un rôle pivot à jouer en vue de la meilleure affectation possible des ressources.

Dans la plupart des cas, il est bien connu que la promotion du développement ne consiste pas seulement à fournir des ressources financières. Des politiques publiques appropriées sont indispensables. A cet égard, une autre idée qui mérite d'être explorée est celle qui consiste à accorder des prêts en priorité aux pays menant des politiques publiques saines orientées en faveur du développement et de la réduction de la pauvreté. Ce serait une incitation pour les pays bénéficiaires à adopter de telles politiques et à créer des synergies positives.

Conclusion

La FFI constitue un mécanisme novateur qui permettrait de faire face de manière efficace au besoin vital et urgent de lever des fonds en vue de combattre la pauvreté et la faim. Loin de représenter des entraves sérieuses au lancement de la FFI, les questions et les difficultés évoquées doivent être considérées comme des éléments susceptibles d'alimenter des débats plus approfondis en vue de combler les lacunes de la proposition initiale du Royaume-Uni et de contribuer à accroître le soutien international en sa faveur.

Il est également important de noter que la FFI offre d'importantes complémentarités par rapport aux systèmes internationaux de taxation exposés dans le présent rapport. En premier

lieu, elle peut être utilisée conjointement avec d'autres instruments lorsque les dépenses censées bénéficier aux générations actuelles et futures sont étroitement associées au sein d'un seul programme ou d'une seule action. Dans le domaine de la santé, par exemple, certaines dépenses comme celles relatives à la vaccination, à la prévention ou à l'éducation, constituent de fait un investissement pour l'avenir, tandis que d'autres dépenses relèvent plutôt de la solidarité immédiate. Il doit être possible de trouver un financement adapté aux deux cas. En second lieu, une ressource de type budgétaire peut servir à assurer ou à consolider un train de mesures plus élaboré sur la base de prêts et de garanties. Enfin, d'autres instruments peuvent être complémentaires de la FFI dans la durée. Les ressources fiscales seraient encore disponibles sur le long terme lorsque la période de déboursement de la FFI s'achèvera, permettant ainsi d'aborder la question du financement du développement postérieur à 2015.

Utilisation des DTS pour financer le développement

Introduction

Les Droits de Tirage Spéciaux (DTS) sont des actifs monétaires internationaux de réserve émis par le FMI afin de compléter les réserves officielles existantes des pays membres. Alloués proportionnellement aux quotes-parts des pays membres dans le Fonds, les DTS servent également d'unités de compte internationales. Leur valeur est calculée en fonction d'un panier des principales devises. En 2003, le cours moyen d'un DTS équivalait à 1,41 dollar américain.

L'idée d'émettre de nouveaux DTS aux fins du développement remonte aux années 1960. Plus récemment, la proposition a été relancée dans le contexte des efforts internationaux visant à rechercher de nouvelles sources de financement afin de répondre aux Objectifs de Développement pour le Millénaire.

Sans doute, de nouvelles allocations de DTS présenteraient-elles plus d'un avantage. Outre l'augmentation du montant des ressources actuellement disponibles pour combattre la faim et la pauvreté, l'utilisation de nouveaux DTS permettrait de régler dans une large mesure les questions de volatilité et de déséquilibres financiers et contribuerait à la création d'un environnement économique international plus favorable à un développement socialement

équitable.

Modalités de mise en œuvre et champ d'application

Un DTS n'est pas tout à fait une monnaie. Il s'agit plutôt de créances potentielles sur les devises des pays membres du FMI librement utilisables. Les détenteurs de DTS peuvent obtenir ces devises en échange de leurs DTS de deux manières : (1) grâce à des accords d'échanges volontaires entre les membres ; (2) dès lors que le FMI désigne les membres dotés de positions extérieures fortes en vue d'acquiescer des DTS auprès des membres dont les positions extérieures sont faibles. Seuls les Etats, les banques centrales, le FMI et quelques autres titulaires officiels peuvent détenir des DTS.

Une allocation de DTS dote, sans frais, chaque pays membre d'un actif sur lequel il perçoit ou verse des intérêts au même taux. Par conséquent, s'il advient que la position en DTS d'un pays membre dépasse le montant de son allocation, il perçoit des intérêts nets sur l'excédent. En revanche, s'il détient moins de DTS qu'il ne lui en a été alloué, le pays membre verse des intérêts sur la différence. Le taux d'intérêt des DTS représente la base de calcul du taux applicable aux pays membres au titre des prêts ordinaires du FMI (non concessionnels). Le calcul est effectué sur la base d'une moyenne pondérée des taux d'intérêt représentatifs appliqués à la dette à court terme sur les marchés monétaires des devises qui composent le panier des DTS. En 2003, cette moyenne a été de 1,6%.

Les allocations générales de DTS sont approuvées par le Conseil du FMI qui analyse tous les cinq ans la nécessité de compléter les actifs de réserve existants dans le monde. Le Conseil est également mandaté pour annuler des allocations de DTS. Jusqu'à présent, les allocations de DTS ne se sont produites qu'à deux reprises, en 1970-72 et en 1979-81. Aujourd'hui, le stock de DTS représente 1% des réserves internationales.

Le Conseil des gouverneurs du FMI a approuvé une allocation spéciale et unique de DTS en septembre 1997, dans le cadre d'un projet de quatrième amendement aux statuts du FMI. Cette allocation doublerait les allocations cumulées à hauteur de 42,9 milliards de DTS. Les pays qui ont adhéré au Fonds après 1981 (ils représentent un cinquième des adhésions au FMI) n'ont jamais bénéficié d'allocation de DTS. Cette allocation permettrait à tous les pays membres du FMI, anciens ou récents, de prendre part au système de DTS sur une base équitable.

Toutefois, le quatrième amendement n'est pas encore entré en vigueur en raison de l'absence de consensus suffisant parmi les membres du FMI. Le premier défi consiste donc à mobiliser les soutiens politiques nécessaires pour obtenir l'entrée en vigueur de l'amendement approuvé.

Après l'entrée en vigueur de cet amendement, les pays développés qui représentent 60% des quotes-parts pourraient se mettre d'accord en vue de mettre leur part de cette allocation à la disposition, soit des pays en développement, soit des fonds multilatéraux existants qui sont en mesure d'octroyer des prêts contra cycliques adaptés aux pays en développement. Il faut rappeler que le FMI doit désigner tout bénéficiaire potentiel de DTS antérieurement, en tant que détenteur de DTS.

Les transferts de DTS soulèvent la question des intérêts dus par les bénéficiaires, question qui devra être traitée en fonction de la situation individuelle de chaque pays. Au surplus, les nouvelles allocations de DTS peuvent contribuer à la mobilisation de ressources immédiates pour le financement du développement et permettre d'établir un environnement économique international propice aux efforts menés sur le plan national dans la lutte contre la pauvreté et la faim. A cet égard, une autre réforme des statuts du FMI pourrait offrir la possibilité d'émettre des DTS de deux manières différentes.

Premièrement, les DTS pourraient être émis temporairement en de périodes de tension financière généralisée et de chute sensible des cours des matières premières, puis annulés une fois les conditions financières normalisées. La décision d'allouer des DTS devrait prendre en compte les pénuries de liquidités régionales, comme ce fut le cas lors des crises de la dette de l'Amérique latine et des crises asiatiques. Les allocations pourraient être accordées de la manière la plus efficace aux pays qui ont déjà réduit leur demande intérieure et commencé à connaître une baisse de leurs activités économiques. Les DTS alloués temporairement libéreraient les réserves des pays en vue de contribuer à la réactivation de l'économie domestique.

Une telle approche introduirait un élément contra cyclique dans la gestion des liquidités mondiales puisque une chute brutale des crédits privés nets serait en partie compensée par une hausse des liquidités officielles et réciproquement. Par ailleurs, les liquidités à long terme n'augmenteraient pas, dès lors que la normalisation du crédit privé entraînerait l'annulation de

ces DTS. La production des pays en développement, fortement affectée par les chocs en provenance des marchés de matières premières et des marchés financiers internationaux, serait plus forte et le risque d'une hausse de l'inflation mondiale serait minime.

Deuxièmement, la possibilité d'émettre de nouveaux DTS permanents est envisageable. Une allocation régulière permanente de DTS pourrait être effectuée à hauteur d'un montant équivalant à une fraction de la hausse annuelle de la demande en réserves internationales, par exemple 1% du stock mondial actuel des réserves. Les nouvelles allocations pourraient se faire en direction : (i) de tous les membres du FMI ; (ii) ou des seuls pays en développement dont la part de l'allocation pourrait être ajustée progressivement en fonction de leur niveau de revenu par habitant ; ou bien (iii) d'un fonds FMI ou d'une facilité de prêt qui assisterait les pays dans la réalisation de leurs objectifs de développement. De telles allocations permettraient aux pays en développement d'obtenir de plus grandes réserves internationales, sans avoir à emprunter sur les marchés de capitaux internationaux ni à réaliser des excédents commerciaux plus élevés. Ces deux sources de réserves sont onéreuses, aussi bien en termes financiers qu'en termes de ressources réelles.

Avantages

L'émission de nouveaux DTS visant à soutenir le développement permettrait l'obtention de ressources immédiatement disponibles pouvant être servies aux bénéficiaires soit directement soit par l'intermédiaire d'agences multilatérales existantes. L'initiative n'impliquerait pas la création de nouvelles institutions en vue de gérer l'acheminement ou le financement.

En outre, si d'autres amendements aux statuts du FMI devaient être approuvés, l'initiative contribuerait fortement à la création de systèmes financiers et monétaires internationaux plus stables. L'établissement de règles prévisibles portant sur la création d'accords de liquidités à travers le monde constituerait un puissant instrument de prévention et de gestion de crise dans les pays en développement.

En effet, un schéma approprié capable de fournir aux pays en développement des sources de réserves moins onéreuses serait extrêmement bénéfique pour leurs économies nationales. Comme mentionné plus haut, en vue d'accroître leurs ratios de réserve les pays doivent soit parvenir à un compte courant excédentaire, soit recevoir des flux nets de capitaux qui

alimentent les réserves des banques centrales.

Les pays en développement sont en général confrontés de longue date à la volatilité de leurs recettes d'exportation qui dépendent normalement des cours internationaux des produits de base. En dépit de l'accroissement des flux de capitaux privés vers les pays en développement au cours depuis les années 1990, ceux-ci tendent à être profondément pro-cycliques. Il va sans dire que les récessions et les déséquilibres macro-économiques dans le monde en développement, y compris même dans les pays bien gouvernés, sont fréquemment associés à une chute des recettes d'exportation et à un exode des capitaux privés ayant des conséquences négatives sur la capacité des pays à faire face à leurs demandes sociales urgentes. Cette situation met en évidence le besoin impératif de créer une structure internationale en vue d'aider de manière plus efficace les pays en développement. L'allocation systématique de nouveaux DTS pourrait constituer une étape décisive dans ce sens.

Obstacles et enjeux

Ce qui fait essentiellement obstacle à l'initiative d'une nouvelle allocation de DTS c'est l'opposition politique actuelle de certains pays à l'approbation du quatrième amendement des statuts du FMI. Bien que l'amendement ait été proposé il y a presque huit ans, il n'a pas été possible jusqu'à présent de parvenir au consensus nécessaire à la mise en œuvre de cette proposition. Les DTS sont également l'objet de critiques en raison de leur impact inflationniste potentiel, bien que cet argument soit loin d'être prouvé au regard des montants concernés dans le contexte actuel.

Les détracteurs soutiennent que les nouvelles allocations de DTS peuvent empêcher l'adoption de politiques saines dans les pays en développement. Cependant, il faut souligner que les nouveaux DTS ne seraient affectés qu'à des programmes solides et durables visant à réduire la pauvreté et promouvoir le développement.

Conclusion

La proposition d'augmenter l'émission de DTS au FMI comporterait d'importants avantages pour les pays bénéficiaires qui tireraient profit non seulement de flux accrus de ressources mais également d'un environnement financier international stable. Associée à la mobilisation d'un

soutien politique, cette initiative pourrait être mise en pratique à court ou moyen terme et mettrait des moyens de financement considérables au service de la lutte contre la faim et la pauvreté.



COORDINATION POLITIQUE

Evasion fiscale et paradis fiscaux

L'évasion fiscale est un phénomène de grande ampleur qui affecte les ressources budgétaires des Etats, particulièrement préjudiciable aux efforts que déploient les pays en développement afin d'accroître leurs recettes fiscales. Or la reconstitution de leurs capacités fiscales constitue un aspect essentiel des initiatives lancées par ces pays pour financer la lutte contre la pauvreté, augmenter les dépenses sociales, encourager les activités liées au développement économique et accroître les niveaux de productivité. Les efforts importants entrepris au niveau national ont toutefois été contrecarrés par des détournements non négligeables de ressources imputables à des entreprises et à des personnes physiques exerçant leur activité *via* des paradis fiscaux, ce qui a entraîné une baisse des recettes fiscales ou une imposition plus importante des foyers non mobiles, catégorie d'agents économiques dont les revenus sont de toute évidence généralement inférieurs à ceux des tranches de revenus les plus élevées. Le système fiscal tend perdre de sa progressivité.

Sur cette base, la poursuite d'actions conjointes et coordonnées au plan international s'avère indispensable pour réduire l'érosion des bases d'imposition nationales. Une assiette solide et fiable constitue la première source de financement pour les pays qui souhaitent renforcer les efforts déployés au plan national pour lutter contre la faim et la pauvreté et, d'une manière générale, renforcer l'équité. Toute action menée en ce sens est susceptible de diminuer la nécessité de recourir à des sources de financement externes ou particulières. L'intensification des efforts engagés par ces pays dans le cadre de la modernisation de l'administration fiscale constitue une étape déterminante à cet égard.

Le montant qui échappe chaque année aux prélèvements fiscaux des pays excède de loin les ressources nécessaires pour atteindre les Objectifs de Développement pour le Millénaire. Dans de nombreux cas, les efforts entrepris pour reconstituer la base d'imposition des pays en développement sont primordiaux dans la lutte contre la pauvreté et la faim dans la mesure où ils constituent un complément indispensable aux mécanismes innovants de financement mis en place.

Les produits de l'évasion fiscale prennent souvent le chemin des places financières offshore. En effet, la dissimulation fiscale utilise les ressources de systèmes qui combinent des prélèvements

nuls ou faibles et le secret bancaire. La lutte contre l'évasion fiscale par l'adoption de mesures visant les paradis fiscaux atténue une distorsion importante dans la répartition des ressources. Elle contribue également à limiter l'ampleur du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Dans les paradis fiscaux, le secteur financier conduit l'essentiel de ses activités avec des non-résidents, les encours de créances et engagements extérieurs étant sans proportion avec les besoins d'intermédiation financière de l'économie intérieure, et la plupart des opérations effectuées ou enregistrées par le secteur financier étant initiées ailleurs. Ces caractéristiques ne sont pas l'apanage des centres financiers offshore. Le secret bancaire, notamment, est habituellement de règle en matière fiscale, à des degrés divers, dans plusieurs pays.

La lutte contre l'évasion fiscale et l'amélioration de la transparence dans les transactions financières constituent des biens publics internationaux. En tout état de cause, elles ne peuvent qu'améliorer le bien-être à l'échelle mondiale. En conséquence, une action efficace dans ce domaine pourrait produire suffisamment de ressources pour indemniser les paradis fiscaux (dont la population est généralement peu importante) subissant les effets négatifs de l'action menée ; un soutien international leur serait apporté pour garantir le succès de leur reconversion.

En affaiblissant l'assiette fiscale des Etats, l'évasion fiscale crée des distorsions et des inégalités au sein de l'économie mondiale qui affectent tant les pays développés que les pays en développement. Compte tenu de sa dimension mondiale, la question de l'évasion fiscale doit être traitée dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière fiscale. Il existe en effet un consensus international pour lutter contre l'évasion fiscale et l'absence de transparence dans les transactions financières. Des programmes multilatéraux sont actuellement mis en œuvre dans différents cadres.

Ces efforts devraient produire des résultats encourageants dans la lutte contre l'évasion fiscale et le manque de transparence dans les transactions financières à l'échelle mondiale. Toutes les initiatives sont conçues de manière à convaincre, par le biais du dialogue et par l'exemple, le plus grand nombre possible de juridictions, pays ou territoires de se conformer aux lignes directrices fixées et de modifier leurs pratiques. La plupart des partenaires impliqués dans cet effort en sont au

stade de la mise en œuvre des engagements pris. Il est primordial que les discussions menées se traduisent en actes et qu'elles produisent des résultats concrets. A terme, ces différents exercices serviront à lutter contre l'évasion fiscale et à progresser vers une plus grande transparence dans les transactions financières internationales. Les efforts engagés ne doivent pas être relâchés.

Si les résultats attendus ne se concrétisent pas, les Etats engagés dans ce processus devront envisager l'adoption de mesures défensives coordonnées, notamment de nature fiscale.

Accroître les bénéfices découlant des envois de fonds des travailleurs émigrés

Introduction

La mondialisation est associée au récent accroissement du commerce international et des transactions financières et à ses conséquences sur l'économie mondiale. Cependant, celle-ci se caractérise également par l'existence de flux importants de travailleurs.

La décision de migrer naît fréquemment d'un consensus familial sur la nécessité de trouver une source de revenus supplémentaire, à savoir les envois de fonds des travailleurs émigrés. Ce nouveau type de famille dont le chef est généralement expatrié est qualifié de « famille transnationale ».

Selon différentes sources, le montant des recettes liées aux envois de fonds des travailleurs émigrés perçues par les pays en développement serait de l'ordre de 80 milliards de dollars par an, ce qui excède les flux d'aide publique au développement.

Les envois de fonds jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et la faim pour deux raisons majeures :

Premièrement, ils sont beaucoup moins pro cycliques que d'autres flux et offrent ainsi une source de financement plus stable et plus prévisible. A la différence des autres flux extérieurs privés, les envois de fonds des travailleurs sont en général relativement indépendants de la conjoncture. Différentes études montrent que les envois de fonds continuent de progresser en période de

mauvaise conjoncture alors que d'autres flux diminuent.

Deuxièmement, les revenus générés par les envois de fonds servent en principe à régler des dépenses courantes comme la nourriture, le logement ou le chauffage et l'électricité, et constituent par conséquent une forme de protection sociale dans les pays en développement.

Troisièmement, les coûts attachés aux transferts ou à l'intermédiation de ces fonds sont particulièrement élevés. Aussi, toute réduction notable du coût du transfert de ces flux aurait-elle une incidence directe sur la lutte contre la pauvreté et la faim.

Certaines idées peuvent être avancées pour accroître les bénéfices découlant des envois de fonds des travailleurs émigrés :

- (1) Le coût des envois de fonds devrait être réduit. Les frais de transaction devraient être moins importants lorsque les fonds sont envoyés par l'intermédiaire d'institutions financières réglementées (banques commerciales et sociétés de crédit), notamment pour les immigrants qui n'ont pas la possibilité d'accéder normalement à ces institutions dans les pays d'accueil. Aussi les pays développés devraient-ils en tout premier lieu faciliter l'accès des travailleurs étrangers aux institutions financières. Il est vrai qu'au cours de ces dernières années, la transparence et la concurrence se sont améliorées au sein du secteur financier, ce qui a entraîné une diminution des coûts. Dans le même temps, certains pays se sont déjà attaqués à ce problème en privilégiant les mesures visant à abaisser ces coûts. Cependant, ceux-ci restent très élevés et nécessitent l'engagement d'efforts supplémentaires ;
- (2) Dans de nombreux pays en développement, le système financier est hors de portée de la majorité de la population. Les services financiers s'adressent essentiellement aux franges les plus riches de la société. Cette « fracture » dans le secteur financier se traduit par une forme d'inégalité, en particulier dans les zones rurales. Le volume des envois de fonds peut se révéler un puissant instrument pour ouvrir les systèmes financiers aux parties les plus pauvres de la population dans les pays en développement. Une stratégie de diffusion des bénéfices découlant de ces envois consiste à encourager l'investissement dans les microentreprises ainsi que d'autres types d'initiatives créatrices d'emplois ; la persistance de ces flux vers les familles des travailleurs migrants pourrait servir à améliorer l'accès de

ces dernières, dans des conditions raisonnables, à des sources de financement supplémentaires provenant du système financier domestique. A l'évidence, cet objectif sera plus facilement réalisable si les envois de fonds sont effectués par des banques ou des sociétés de crédit.

Les envois de fonds sont devenus une source stable d'apports de capitaux pour les pays en développement, favorisant la stabilité macroéconomique. Ces envois, s'ils transitent de façon appropriée par le système financier, peuvent contribuer tant à réduire la pauvreté qu'à consolider le système financier national.

Il est essentiel de diminuer le coût des transferts, notamment en renforçant la concurrence sur ces marchés ainsi que leur efficacité. La responsabilité sociale des entreprises du secteur bancaire devrait également porter sur cet aspect.

Une assistance devrait être fournie aux pays en développement, le cas échéant, pour élargir la base du secteur financier et orienter efficacement ces flux vers des activités productives, y compris l'accès des familles bénéficiaires à la micro finance.



MÉCANISMES VOLONTAIRES

Contributions volontaires au moyen des cartes de crédit

Introduction

Les contributions volontaires représentent aussi un aspect important de l'action menée pour mobiliser de nouvelles ressources destinées à financer la lutte contre la faim et la pauvreté. Les dons par carte de crédit notamment sont déjà pratiqués dans de nombreux pays. Cependant, d'autres options présentant un faible coût et une relative facilité d'application existent et méritent d'être examinées au plan mondial, l'éradication de la faim et de la pauvreté et la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire constituant de puissants catalyseurs pour engager de nouvelles actions.

Modalités de mise en œuvre et champ d'application

Le lancement d'une carte « affinité » liée à la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire pourrait s'appuyer sur l'expérience déjà acquise par les banques, les sociétés de cartes de crédit et les particuliers.

Comme pour les cartes « affinité » existant dans de nombreux pays, les clients s'engageraient simplement à faire don à la campagne mondiale contre la faim et la pauvreté d'un pourcentage de leurs achats. Les ressources collectées seraient par exemple versées sur un compte des Nations unies.

A l'instar de l'utilisation d'autres cartes co-marquées - c'est-à-dire des cartes associées à des entreprises du secteur privé - les clients cumuleraient des points en fonction de la fréquence et du volume de leurs achats. Contrairement aux cartes co-marquées cependant, les points obtenus au titre d'achats effectués avec des cartes « affinité » ne seraient pas crédités aux clients, mais transférés aux institutions de leur choix.

Les contributions réalisées par le biais des cartes de crédit pourraient aussi être encouragées par la création d'un site internet spécialement conçu à cette fin. Les particuliers accepteraient de faire don d'une certaine somme et les banques seraient chargées de collecter et d'affecter les fonds

recueillis. Des liens avec la page d'accueil du site pourraient être intégrés dans les pages web des banques, des grandes entreprises, des moteurs de recherche et des principaux fournisseurs d'accès à Internet.

Enfin, outre les contributions versées par les particuliers, des formules impliquant l'engagement d'un effort volontaire conjoint de la part des détenteurs de carte de crédit, des principales sociétés émettrices desdites cartes ainsi que des banques affiliées méritent également d'être prises en compte. Certaines de ces sociétés et/ou banques pourraient en effet accepter de faire don d'un pourcentage infime des revenus provenant des cotisations annuelles, des intérêts, etc. versés par leurs clients. L'annonce d'une telle contribution serait bénéfique pour l'image de l'établissement en tant qu'entreprise socialement responsable, au-delà des autres effets externes positifs, notamment financiers, liés à la participation éventuelle de l'entreprise ou de la banque aux « fonds éthiques » qui se multiplient dans de nombreux pays (voir section relative à l'investissement socialement responsable).

Avantages

Même s'il est impossible d'évaluer précisément le volume de ressources susceptible d'être mobilisé grâce aux contributions volontaires liées aux cartes de crédit, certains chiffres conduisent à penser que ces recettes pourraient être très élevées. Le volume annuel des achats effectués par carte de crédit dans le monde est estimé à 3 200 milliards de dollars.

Selon certaines estimations, en termes de volume, les achats réalisés avec des cartes co-marquées ou « affinité » sont supérieurs, en moyenne, de 150 % aux achats effectués avec des cartes de crédit classiques. S'agissant des cartes co-marquées, ce constat s'explique par le fait que les clients ont davantage intérêt à utiliser une seule carte pour acquérir leurs biens et leurs services dès lors que la société dont la marque est associée à la carte leur offre des avantages et des remises supérieurs. S'agissant de la carte « affinité », cette incitation serait liée à l'attrait moral associé au sentiment de participer à la lutte contre la pauvreté et la faim.

Le marché des cartes co-marquées et « affinité » connaît une forte expansion. Ces cartes représentent d'ores et déjà plus de 50 % de la totalité des cartes de crédit émises aux Etats-Unis.

La création d'une « carte affinité ODM » par les entreprises et les banques intéressées créerait donc une situation dont chacun sortirait gagnant. Les banques et les sociétés de cartes de crédit tireraient profit d'une utilisation accrue de leurs produits tout en contribuant à la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire- et en encourageant les contributions des clients à cette fin.

Conclusion

L'idée de créer une carte « affinité » associée à la lutte contre la pauvreté et la faim présente un certain nombre d'avantages et presque aucune difficulté. Puisque cette initiative suppose d'assurer une coordination entre un nombre relativement faible d'acteurs et de tirer parti de l'expérience acquise, elle pourrait être rapidement mise en œuvre. Le montant des ressources mobilisées mais aussi la publicité accrue en faveur des Objectifs de Développement pour le Millénaire parmi les consommateurs et les entreprises privées à l'échelle mondiale auraient un impact positif.

Investissement socialement responsable ou « fonds éthiques »

Introduction

Le secteur privé joue un rôle central au sein de l'économie mondiale. A mesure que les entreprises ont commencé à répondre aux besoins des communautés locales, des préoccupations d'ordre social sont apparues de façon plus marquée dans les stratégies d'entreprise.

L'investissement socialement responsable (ISR) renvoie à des processus de prise de décision en matière d'investissement alliant les aspects sociaux et environnementaux des placements à une analyse financière rigoureuse. Pour l'essentiel, l'ISR consiste avant tout pour l'investisseur à identifier et à investir dans les entreprises qui tiennent compte dans leur stratégie des normes définies en matière de responsabilité sociale des entreprises.

L'idée sous-tendant l'ISR est que les préoccupations d'ordre social et environnemental

constituent un facteur important en termes de pérennité et de rentabilité à long terme des entreprises qu'il convient de prendre davantage en compte.

L'investissement social a fait son apparition dans les années 1960 au moment où les mouvements sociaux, pacifistes et écologistes ont entraîné une prise de conscience accrue de la responsabilité sociale des entreprises. Au cours des vingt dernières années, les questions liées au réchauffement de la planète, aux droits de l'homme et aux normes sociales ont figuré au premier rang des préoccupations de l'investissement socialement responsable.

Plus récemment, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, a lancé une importante initiative, le « Pacte mondial des Nations Unies - UN Global Compact » qui réunit actuellement plus de 1 600 entreprises du monde entier qui se sont engagées à respecter un ensemble de principes communs relatifs aux normes sociales, à la protection de l'environnement et aux droits de l'homme. Le Contrat mondial des Nations Unies vise aussi à rapprocher les agences des Nations Unies, les ONG ainsi que les personnalités issues de la société civile et à encourager la mise en place de partenariats en vue de bâtir une économie mondiale plus viable, davantage ouverte à tous.

Le présent chapitre fournit des orientations quant à la manière d'associer des pratiques d'investissement socialement responsable aux efforts que déploient les entreprises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la faim.

Modalités de mise en œuvre et champ d'application

L'ISR inclut trois types de stratégies d'investissement, à savoir l'activisme des actionnaires, l'investissement communautaire et la sélection des portefeuilles.

Les personnes qui investissent dans les fonds communs de placement, les fonds de pension et d'autres portefeuilles sont de plus en plus enclines à faire preuve d'activisme actionnarial en présentant des propositions, en exerçant leur droit de vote par procuration, en prenant part aux assemblées annuelles et en procédant à des échanges de vues avec les dirigeants des entreprises. En s'engageant davantage dans cet activisme actionnarial, les investisseurs visent à faire pression sur les entreprises pour les inciter à adopter un comportement plus responsable à l'égard de questions

spécifiques concernant les résultats obtenus au plan social et de l'entreprise.

D'autres gestionnaires de portefeuilles ont décidé d'affecter un certain pourcentage de leurs investissements au développement communautaire, l'idée étant de fournir aux organisations locales des pays à faible revenu des services financiers de base comme par exemple les banques communautaires, les lignes de crédit communautaires, les fonds de prêts et les prêts aux micro entreprises.

Dans le même temps, la majorité des stratégies utilisées dans le cadre de l'ISR prévoient la sélection du portefeuille, pratique qui consiste à inclure ou à exclure des titres cotés du portefeuille d'investissement ou du fonds commun de placement en fonction de certains critères sociaux ou environnementaux.

Les investisseurs qui s'astreignent à une sélection positive orientent généralement leurs capitaux vers des entreprises qui enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne au regard de valeurs prédéterminées comme par exemple de meilleures relations entre employeur et salariés, des politiques sociales, ou la sûreté et l'utilité sociale des produits de l'entreprise. La participation à des campagnes publiques de lutte contre la pauvreté et la faim pourrait aussi constituer un puissant critère de sélection devant être pris en compte par les investisseurs.

Les investisseurs peuvent aussi appliquer une sélection négative et éviter ainsi d'investir dans des entreprises dont les pratiques et les produits sont considérés comme potentiellement dommageables en fonction d'un ensemble donné de critères. Les entreprises qui ne respectent pas certaines pratiques au plan du respect de l'environnement, du travail, des droits de l'homme et du bien-être des animaux sont également sanctionnées.

La lutte contre la pauvreté et la faim n'a pas jusqu'ici été considérée de manière explicite comme un critère de sélection au titre de l'ISR. La constitution de portefeuilles de titres d'entreprises de différentes régions du monde désireuses d'affecter des ressources à la lutte contre la faim et la pauvreté dans les pays en développement devrait être encouragée. Le recours à cette sélection positive pourrait générer des résultats financiers satisfaisants tout en incitant les entreprises à investir de manière plus systématique dans des programmes sociaux de lutte contre la faim et la pauvreté.

Les fonds axés sur les valeurs sociales, appelés « fonds éthiques », sont de plus en plus prisés par les investisseurs. Aux Etats-Unis, les portefeuilles sélectionnés représentaient 2 140 milliards de dollars en 2003. Plus d'un dollar sur neuf investi par des gestionnaires professionnels aux Etats-Unis a été passé au crible d'un processus de sélection. La sélection socialement responsable est une pratique qui se développe également dans d'autres pays. 21 pays disposent actuellement d'un large éventail d'instruments liés à l'ISR. Les fonds d'ISR atteindraient, selon les estimations, le chiffre impressionnant de 5 900 milliards de dollars au plan mondial.

Ces chiffres tendent à indiquer que bien que l'ISR continue de constituer une sorte de créneau spécialisé sur le marché, il tend à être de plus en plus considéré comme un instrument devant être pris en compte par les principaux investisseurs.

L'investissement socialement responsable, notamment la sélection des portefeuilles, pourrait jouer un rôle important en encourageant les entreprises à s'engager dans une campagne mondiale de lutte contre la pauvreté et la faim. Même s'il requiert la mise en place d'un cadre institutionnel, ce mécanisme tirerait profit des expériences réussies, toutes fondées sur une participation volontaire. L'initiative ne devrait pas impliquer des coûts administratifs élevés ni nécessiter le déploiement d'importants efforts de coordination au plan international.

Conclusions

Bien qu'il soit actuellement difficile de quantifier les ressources qui pourraient être dégagées dans le cadre de cette initiative, il est probable que l'ISR pourrait permettre aux entreprises intéressées de consacrer des montants substantiels aux causes sociales telles que la lutte contre la pauvreté et la faim dans les pays en développement.



OBSERVATIONS FINALES

La liste des mécanismes innovants examinés dans le présent rapport n'est ni exhaustive, ni contraignante. Le Groupe souhaite donner un aperçu des principales questions soulevées par chacun des mécanismes analysés. Il s'est largement appuyé sur des études récemment publiées par des experts ou des universitaires de renom ou en cours d'élaboration et s'est également inspiré des publications économiques existantes, certains concepts étant à l'étude depuis de nombreuses années. Cependant, le Groupe a axé ses travaux autour de l'hypothèse selon laquelle les instruments innovants devraient essentiellement être utilisés pour financer le développement et non servir des objectifs de régulation du marché.

Outre les instruments innovants qu'il a été spécifiquement chargé d'analyser, le Groupe a dû sélectionner les mécanismes qui lui semblaient les plus prometteurs et les plus viables. En opérant ce choix, le Groupe n'a pas écarté d'autres propositions étudiées dans le cadre d'autres travaux. Ainsi, le Groupe n'a pas encore abordé la question d'une taxe sur le carbone pour financer le développement, mais est convenu d'en débattre ultérieurement. Toutes les idées méritent en effet d'être examinées, étant donné que l'objectif politique des efforts actuellement déployés dans ce domaine au plan international tend vers une analyse approfondie et rapide de formules susceptibles de se compléter mutuellement et, à terme, de dégager des ressources supplémentaires en faveur de la lutte contre la faim et la pauvreté et de la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire.

Les mécanismes examinés ne requerront pas tous la participation obligatoire de tous les pays ou l'engagement de dépenses publiques. Au contraire, l'objectif est de permettre à un large éventail d'acteurs - gouvernements, organisations, secteur privé et citoyens - de choisir le mode de contribution qu'ils souhaitent privilégier, au-delà des mécanismes d'aide ou de dons qui existent déjà et dont le volume et l'efficacité doivent, bien entendu, être parallèlement accrus.

Dans cette optique, le Groupe reconnaît que des contraintes politiques président à l'adoption de nouveaux mécanismes. D'autre part, il ne fait aucun doute qu'il faut souvent du temps pour faire évoluer les mentalités, constat qui vaut également pour la sensibilisation et la mobilisation du public en faveur de causes mondiales dont les conséquences ne se font pas immédiatement sentir ou qui ne suscitent pas un intérêt suffisant au plan national. Certaines propositions ne feront pas

nécessairement l'unanimité et requerront un effort de négociation qui fait partie intégrante des travaux à venir au plan technique et surtout politique.

L'idée n'était pas de proposer ces mécanismes comme panacée au problème du financement du développement, au détriment des formes traditionnelles d'aide publique, d'allègement de dette ou d'autres mesures touchant aux échanges commerciaux susceptibles de favoriser la croissance au sein des pays en développement. Le Groupe n'a pas non plus jugé utile de privilégier la taxation par rapport à d'autres formes de contribution ni de prôner la mise en place à bref délai de ces mécanismes indépendamment de leur état d'avancement respectif.

En fait, certains des instruments examinés pourraient rapidement être adoptés soit parce qu'ils reposent sur une ingénierie financière déjà au point et disposent d'une masse critique suffisantes, soit en raison de la simplicité apparente de leur concept et de leur mise en application, ou encore du fait qu'ils s'appuient sur les expériences réussies de certains pays.

Les mécanismes examinés dans le présent rapport ne sont pas simplement conçus comme des mesures provisoires destinées à répondre aux besoins urgents des pays en développement, mais plutôt comme un moyen d'assurer un flux de ressources prévisible et continu qui permette aux pays bénéficiaires de se développer de manière plus efficace, sur le long terme.

S'agissant des modalités de participation, il convient de garder présent à l'esprit le fait que certains mécanismes pourraient être compatibles avec des regroupements « à géométrie variable » réunissant les parties intéressées. Certains pourraient en fait être mis en œuvre sous la forme de projets pilotes impliquant un petit nombre de pays. Grâce à l'évaluation des résultats obtenus et à la correction des défaillances constatées, ces mécanismes pourraient déboucher sur une capacité de financement à part entière, notamment en encourageant d'autres pays à suivre l'exemple.

S'agissant des systèmes de taxation, il semble néanmoins que la participation la plus large possible, notamment de tous les acteurs clés, constitue une condition préalable nécessaire. Bien que cet impératif puisse constituer un obstacle important à leur mise en œuvre, l'étude des mécanismes de taxation mériterait d'être poursuivie. L'incidence fiscale étant réduite au minimum, les distorsions induites sur le marché et l'évasion fiscale pourraient s'avérer négligeables. En offrant des ressources de manière stable et prévisible, les systèmes de taxation complèteraient efficacement

l'APD, qui subit des variations de niveau consécutives aux aléas budgétaires des donateurs. Les mécanismes de taxation pourraient venir compléter d'autres dispositifs en fournissant la possibilité de conjuguer différentes formules de financement affectées à des mesures d'urgence, plus immédiates, ainsi qu'à des projets structurels à long terme.

A l'exception des régimes de contribution volontaire, tous les autres mécanismes examinés dans le rapport nécessiteraient une forme ou une autre d'accord entre les gouvernements intéressés. Le degré de formalité requis serait décidé au cas par cas. Cette approche renforce l'intérêt de travailler, comme le Groupe l'a fait, à partir de plusieurs options incluant la prise de mesures volontaires par le secteur privé, ainsi que des mesures exigeant essentiellement une coordination politique entre les gouvernements.

Enfin, un autre point qui mérite d'être souligné est le fait que les ressources mobilisées doivent être de véritables moyens supplémentaires et que cette mobilisation ne doit pas se faire au détriment des flux actuels d'APD. Certes, le risque existe de voir les gouvernements réduire le volume de l'aide publique une fois que de nouvelles sources de financement auront été trouvées. L'engagement et la pression exercée par les parties, les groupes, les citoyens intéressés, et dans la mesure du possible, par les agences nationales et multilatérales chargées de l'aide au développement, s'avéreront primordiaux pour empêcher la substitution éventuelle des sources de financement, ou du moins réduire ce risque au minimum.

L'affectation et l'emploi des ressources levées par le biais de ces mécanismes innovants seront guidés par les principes suivants : efficacité, responsabilité et transparence.

Un ciblage efficace des ressources devrait permettre de garantir une affectation appropriée des fonds à des projets ou des programmes spécifiques. A cet égard, visibilité et sensibilisation sont décisives. Le fait d'associer des mécanismes spécifiques à des projets sociaux particuliers contribuerait à convaincre l'opinion publique que les ressources sont consacrées à des causes présentant un intérêt élevé en termes sociaux et de développement.

Le Groupe rappelle que les mécanismes examinés en sont à des stades de maturation différents. Il convient toutefois de reconnaître qu'il est temps d'ériger en priorité absolue la réflexion sur la question des sources de financement alternatives. La communauté internationale ne

peut se contenter d'adopter un comportement attentiste. La création de ressources additionnelles n'est pas spontanée, et faute de le reconnaître, l'écart constaté entre les engagements pris et les besoins de financement ne fait que se creuser. Chaque année perdue signifie un accroissement du volume des ressources qui seront requises d'ici 2015. Ne perdons plus de temps.

**ACTION CONTRE
LA FAIM ET LA PAUVRETE**

