



DE NOUVELLES RESSOURCES POUR LE DEVELOPPEMENT

Note présentant la réflexion de la CIDSE¹, -Mars 2005

Cinq ans après la Déclaration du Millénaire et à 10 ans de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de 2015, on admet largement que bien des pays ne parviendront pas à les atteindre. A ce jour, les pays donateurs n'ont pas mis en œuvre, et ne mettent toujours pas en œuvre, les financements nécessaires à ces objectifs. Selon le rapport Sachs², si l'on veut atteindre les OMD d'ici 2015, un montant complémentaire de l'ordre de 70 à 130 milliards de dollars par an est indispensable³. Les chefs d'état et de gouvernement du monde entier doivent prendre sérieusement en considération dans le monde d'aujourd'hui la répartition des ressources résultant des pratiques commerciales, des flux financiers, des modes de rémunération du travail, des impôts et des dépenses publiques.

Etant donnée l'urgence de la situation, CIDSE - réseau de 15 agences catholiques de développement d'Europe et d'Amérique du Nord - a avancé un certain nombre de propositions pratiques et concrètes pour la réalisation de ces objectifs, première étape vers une redistribution plus équitable de la richesse mondiale, et qui concernent en particulier :

- l'annulation de la dette insoutenable, en fonction d'évaluations de soutenabilité de la dette selon des critères humains et non des critères économiques ;
- l'instauration d'un processus d'arbitrage juste et transparent afin d'arbitrer entre créanciers et débiteurs à fardeaux de dette insupportables, selon les principes du droit et de partage des responsabilités ;
- la réforme des règles commerciales, afin de les rendre plus justes ; en particulier, en introduisant une réglementation mettant fin à toute forme de « dumping » et permettant aux pays en développement de soutenir et de protéger les récoltes essentielles à la sécurité alimentaire et au développement rural durable ;
- l'engagement à un minimum de 0,7 % du produit intérieur brut à consacrer à l'aide au développement et l'engagement à améliorer la qualité de cette aide ;
- l'instauration de taxes mondiales, telles qu'une taxe sur les transactions de change, adoptée par le parlement belge, afin de générer un financement du développement supplémentaire ;
- la suppression des paradis fiscaux et une meilleure coordination mondiale de la fiscalité ;
- l'instauration d'un système mondial de gouvernance plus démocratique et plus juste, les déséquilibres de pouvoir au niveau mondial étant un obstacle majeur au développement et à l'équité.

L'objectif de 0,7 % d'APD doit demeurer primordial

L'une des principales recommandations du rapport Sachs est que « chaque bailleur doit atteindre les 0,7%, au plus tard en 2015 »⁴. Les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) doivent en faire leur priorité et mettre en œuvre des calendriers progressifs, accompagnés d'engagements budgétaires annuels concrets d'accroissement de l'aide, en accord avec leur

¹ Ce document a été préparé par les membres du groupe de travail de CIDSE et Caritas Internationalis sur les ressources allouées au développement. L'analyse et les propositions ici présentées ne reflètent pas nécessairement les opinions de toutes les organisations membres de Caritas Internationalis et CIDSE.

² Sachs, J.D., *Investir dans le développement, un plan pratique pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire*, Projet du millénaire des Nations Unies, New York, 2005.

³ Il faudrait donc, en conséquence, un montant total d'APD de 135 milliards de dollars en 2006 et une augmentation progressive conduisant à 195 milliards de dollars en 2015.

⁴ Sachs J.D., *op. cit.*, p. xvi.

engagement, pris il y a plus de 35 ans, de consacrer 0,7 % du produit intérieur brut à l'aide extérieure. Ces engagements doivent être juridiquement liés. Les arguments des pays donateurs selon lesquels ils n'ont pas les moyens d'une agumentation échelonnée de leur aide au développement pour atteindre les 0,7 % ne tiennent pas face à la réalité des fortes différences entre leurs niveaux de richesses et les niveaux de pauvreté des pays en développement.

CIDSE reste convaincue que toute proposition nouvelle de financement du développement doit être complémentaire et ne pas venir se substituer aux instruments et canaux d'aide existant.

Des mesures nouvelles pour lever des compléments au financement du développement

L'aide publique au développement (APD) doit être complétée par des mécanismes accroissant le montant des financements disponibles et garantissant la prévisibilité des flux d'aide. En outre, un moyen plus stable et plus prévisible de financer dépenses sociales récurrentes et dépenses en capitaux est essentiel. Ce qui a été reconnu comme une condition particulièrement importante de la maximalisation de l'impact de l'APD⁵.

Si la communauté des bailleurs entend réellement atteindre les OMD, le défi ne consiste pas simplement à s'assurer qu'un financement suffisant est disponible, mais aussi que les instruments de financement soient assez souples et prévisibles pour répondre aux besoins des pays en développement. La volatilité et l'imprévisibilité des flux actuels d'aide sont de sérieux obstacles à l'atteinte des OMD.

CIDSE se réjouit du débat actuel engagé par l'OCDE et les pays en développement en vue d'identifier des mesures nouvelles pour compléter le financement du développement. CIDSE soutient en particulier l'introduction d'un système mondial de taxation à double bénéfice. Tout en générant des ressources prévisibles, des taxes mondiales corrigent les déséquilibres d'utilisation et d'accumulation des ressources et réduisent en même temps les effets négatifs de la mondialisation. De récents rapports⁶ démontrent la faisabilité technique de taxes mondiales. CIDSE à son tour en appelle à l'introduction de ces taxes mondiales correctrices tant du système de distribution des ressources que des effets nuisibles de leur concentration, et génératrices de compléments au financement du développement, comme une taxe sur les flux financiers (en particulier sur les transactions de change) et une taxe sur les dommages causés à l'environnement (par exemple, une taxe sur les émissions de gaz carbonique, une taxe sur les transports aériens).

Une taxe sur les transactions de change (TTC)

La proposition du professeur Spahn d'une taxe sur les transactions de change (TTC) peut conduire à une distribution plus juste des richesses ainsi qu'à un climat financier plus stable tout en collectant des ressources à consacrer au financement des OMD.

Selon le modèle de taxe à deux niveaux (deux taux) proposé par le professeur Spahn, la coopération de la communauté mondiale, où même l'action concertée de quelques gouvernements, pourraient mieux

⁵ *L'action contre la faim et la pauvreté*, rapport du Groupe technique sur des mécanismes nouveaux de financement, septembre 2004, qu'ont souscrit les Présidents du Brésil, du Chili, de France et d'Espagne, avec l'appui du Secrétaire Général des Nations Unies, p.7.

⁶ Atkinson A.B., *New Sources of development Finance : Funding the Millennium Development Goals*, 2004, <http://www.oup.co.uk/pdf/0-19-927856-3.pdf>.

Landau J-P, *Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales – rapport à Monsieur Jacques Chirac, Président de la République*, décembre 2004, http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/pdf/landau_report.pdf.

L'action contre la Faim et la pauvreté, rapport du Groupe technique sur les nouveaux mécanismes de financement, septembre 2004, auquel ont souscrit les présidents du Brésil, du Chili, de France et d'Espagne, avec l'appui du Secrétaire Général des Nations Unies, http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/Report-final%20version.pdf.

La faisabilité de la taxe sur les transactions de change a été approuvée par la Banque Mondiale dans une note préparatoire au Comité du Développement lors des réunions annuelles 2004. Le gouvernement belge a également établi la législation nécessaire pour que la taxe soit appliquée lorsque l'accord pour cette taxe sera présenté aux états membres. Voir l'annexe 1 de : *Redistribuer par des mesures novatrices : une taxe sur les transactions de change*, CIDSE, Bruxelles, octobre 2004, <http://www.cidse.org/docs/200411181116176428.pdf>

prévoir les ruées spéculatives sur les devises et en modérer les effets, tout en générant des ressources pour le développement. La taxe sur les transactions de change pourrait ainsi contribuer à la prévention d'importantes crises monétaires, agir comme système de surveillance et générer des revenus pour le développement.

Ces revenus ainsi collectés pourraient être dédiés au développement social mondial durable, garantissant une juste distribution de la richesse entre riches et pauvres, tant au Sud qu'au Nord. De plus, cet argent devrait être « estampillé » comme additionnel (au 0,7 % d'APD) et soutenir directement la réalisation des OMD.

La faisabilité de la TTC – à un taux unique de faible niveau pour générer des revenus - a été endossée par le rapport WIDER des Nations Unies en 2004, par le Rapport Landau, présenté par le gouvernement français, par le rapport quadripartite appuyé par le Brésil, le Chili, la France et l'Espagne et en 2004 par la Banque Mondiale. Convaincue de sa faisabilité, CIDSE plaide en faveur de l'établissement de la TTC depuis de nombreuses années⁷.

Une taxe aérienne, une taxe sur le kérosène

Des taxes mondiales pour l'environnement sont également considérées comme à « double dividende », produisant des ressources tout en aidant à réduire les dommages causés à l'environnement.

Une taxe aérienne ou en particulier sur le kérosène réduirait l'impact négatif de l'industrie aéronautique sur l'environnement, l'émission croissante des gaz à effet de serre⁸, tout en générant également des revenus. Parmi les avantages immédiats de la taxe, on peut relever :

1. une incitation pour les compagnies aériennes à optimiser leur utilisation des carburants,
2. l'affectation au développement des ressources collectées, comme le proposent la France et l'Allemagne,
3. pour les consommateurs, un plus grand choix entre les différents modes de transport, cette taxe amenant l'industrie aéronautique au même niveau de taxation que les transports routiers et ferroviaires⁹.

Au sein de l'Union Européenne, les taxes aériennes sont discutées depuis 1997, plus particulièrement à la lumière des exemptions de taxes mises en place depuis 1944. En 2004, a été adoptée une nouvelle directive de l'UE sur la taxation de l'énergie, permettant la taxation du carburant aéronautique sur les vols intérieurs ou sur les vols intra UE, sous condition de l'accord les pays concernés.

Il est probable que la mise en œuvre d'une taxe sur le kérosène soit difficile si elle nécessite un traité multilatéral dans le cadre de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI). Il serait donc important d'envisager des alternatives à effet similaire à celui d'une taxe générale sur le kérosène (taxe sur l'utilisation des couloirs aériens fondée sur la consommation de kérosène, ou une taxe sur les billets d'avion, permettant des taux différenciés pour différentes catégories de passagers et de destinations¹⁰).

La Facilité internationale de financement (FIF)

Outre des mécanismes de taxation mondiale, le gouvernement britannique a proposé une Facilité internationale de financement, avec le support de la France et de l'Italie et l'appui conditionnel de l'Allemagne et de plusieurs pays développés. La FIF propose la prise en charge des dépenses d'aide comme moyen d'accroître les flux financiers de court terme ; elle offrirait un accroissement des financements d'aide rapide et quasi instantané, pouvant ainsi faire une importante différence pour la réalisation des OMD.

Cependant, CIDSE considère que cette proposition n'est qu'une mesure partielle, laissant en suspens d'importantes questions :

⁷ *Redistribuer par des mesures novatrices : une taxe sur les transactions de change*, CIDSE, Bruxelles, octobre 2004.

⁸ Les experts du climat aux Etats-Unis prédisent une augmentation de ce qui est lié à l'aviation comme faisant partie du total des gaz à effet de serre causés par les activités humaines allant de 3,5 à 13,5 % dans les 50 prochaines années.

⁹ Fédération européenne pour le transport et l'environnement : *Dix raisons prouvant qu'une taxe sur le kérosène est une bonne chose pour les citoyens européens* – communiqué de presse du 16 février 2005.

¹⁰ Comme cela est décrit dans le rapport Landau, *Groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales – rapport à Monsieur Jacques Chirac, président de la république*, décembre 2004, p. 62-63.

- Ne pas « soumettre l'aide au développement à une prise en charge », mais en compenser les actuelles lacunes. Les OMD et l'année 2015 ne sont qu'une première étape vers la réalisation de la justice économique mondiale et le respect de la dignité humaine pour tous. Les bailleurs devront commencer à rembourser les détenteurs d'obligations dès 2015. Pour l'instant, il est prévu que ces paiements soient déduits des futurs budgets d'aide. Si les bailleurs n'augmentent pas de manière significative leur aide d'ici 2015, la FIF viendra réduire les flux d'aide après cette date. La nécessaire prévisibilité de flux d'aide durables, ce qui est crucial pour des gouvernements désireux de mettre en œuvre des politiques pro-pauvres, serait en conséquence niée. Pour que la FIF soit une contribution crédible et durable pour une plus juste redistribution des ressources, elle doit s'accompagner d'une forme de taxation internationale (proposition appuyée par la France et l'Allemagne). Elle doit se fonder sur des objectifs mesurables et des calendriers contraignants afin que tous les bailleurs atteignent et maintiennent l'objectif que tous les pays ont reconnu, d'une contribution d'aide à un niveau minimum de 0,7 % du produit intérieur brut.
- Nécessité d'engagements juridiquement contraignants. La FIF repose lourdement sur l'espoir, exprimé par le Consensus de Monterrey, que les gouvernements du Nord « font des efforts concrets envers » l'objectif du 0,7 %. Cependant, l'absence de mécanisme contraignant juridiquement les gouvernements à atteindre leur obligation de 0,7 % crée de sérieux risques. Non seulement les budgets d'aide post 2015 risquent d'être utilisés au remboursement des obligations de la FIF, mais encore, d'ici à 2015, les gouvernements pourraient utiliser les ressources rendues disponibles par la FIF pour masquer leur échec à maintenir leurs précédents engagements d'aide. Sauf à rendre ces engagements juridiquement contraignants, il n'existe pas d'autre moyen de s'assurer que les bailleurs remplissent leur obligation des 0,7 % et de garantir que les remboursements de la FIF ne proviennent pas des budgets de l'APD.
- Cohérence. En tant que parties prenantes de l'engagement cohérent envers les biens communs mondiaux, les détenteurs d'obligation de la FIF devraient être des institutions engagées dans des investissements éthiques.
- Coût et rendement. Se procurer de l'argent sur les marchés financiers s'avère si coûteux que risquent d'être soulevées des questions sur la justification des coûts d'établissement de la IF. Les coûts d'établissement et de gestion de la FIF doivent être raisonnables et proportionnés aux gains espérés et comparables à d'autres moyens offrant un financement du développement.

L'Allemagne et la France ont récemment proposé que les remboursements d'une FIF pilote, lancée par le gouvernement anglais¹¹, proviennent de l'argent récolté par une taxe mondiale, telle que celles sur le kérosène ou sur les transactions de change, combinant la garantie de flux financiers de long terme à la disponibilité rapide des ressources, ce qui est l'un des grands avantages de la FIF.

La mise en œuvre est la clé du succès

Les mécanismes ci-dessus mentionnés pourraient réduire les problèmes actuels de l'aide financière en apportant des flux financiers stables et prévisibles. Cependant, ils n'abordent pas les modalités de réalisation des OMD. L'aide seule ne suffit pas. CIDSE estime que, si elle n'aborde pas les causes sous-jacentes de la pauvreté et de l'injustice, aucune solution durable ne peut être apportée à la pauvreté mondiale. Pour réellement progresser vers la justice sociale et économique mondiale, il faut bien plus de cohérence, particulièrement entre les financements des gouvernements du Nord, leurs politiques commerciales et les objectifs de développement. Tout nouveau mécanisme collecteur de financement du développement doit remplir les critères suivants afin de garantir tant le développement humain que la protection des droits de l'homme :

¹¹ La Grande-Bretagne projette d'introduire une FIF pilote portant sur l'immunisation avec l'AMVI (Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation) et la Fondation Bill et Melinda Gates.

- des engagements à long terme légalement contraignants : Ils sont pour s'assurer que les flux financiers pour le développement soient prévisibles et stables.
- être additionnel aux actuelles promesses d'aide et à l'objectif du 0,7 % : un nouveau mécanisme ne doit pas être utilisé pour masquer le manque de volonté et d'action politique nécessaires à augmenter les niveaux d'aide des pays bailleurs ; il devrait plutôt être complémentaire aux engagements du 0,7 %.
- des politiques cohérentes : toutes les mesures prises doivent assurer la cohérence entre les politiques économiques, financières et de développement ; leur objectif final doit être la justice mondiale et la protection des droits humains.
- Pas de conditionnalité néfaste. En tant qu'ONG travaillant avec des partenaires du Sud, nous avons été témoins des effets néfastes sur les pauvres engendrés par les régimes de conditionnalité tant antérieurs qu'actuels. Les nouveaux mécanismes, la FIF en particulier, manquent de clarté sur le rôle que joue la conditionnalité, comment elle est développée et mise en œuvre dans les mécanismes de remboursement proposés. L'une des caractéristiques les plus attrayantes de la FIF qui est de créer un fonds commun d'aide et un cadre de négociations multilatérales sur les conditions, serait caduque si l'un des bailleurs ajoute ses propres conditions à l'argent qu'il verse.
- Respecter l'espace politique des pays bénéficiaires. Nous avons également été témoins du rôle de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) pour déterminer les politiques de développement des gouvernements bénéficiaires avec pour conséquence l'érosion de l'appropriation de leurs plans nationaux de réduction de la pauvreté. Le paragraphe 8 du « Consensus de Sao Paulo », adopté par la XI^{ème} CNUCED, a récemment souligné l'importance pour les pays en développement de disposer d'un espace politique adéquat. Nous sommes donc opposés à toute consolidation de la fonction de signalement du FMI telle qu'elle est présentée dans l'actuelle proposition de FIF.
- Inclusion des pays bénéficiaires dans la gouvernance de l'aide. Une structure dominée par les bailleurs contredirait le principe d'un partenariat mondial pour le développement présenté dans l'objectif 8 des OMD. Un mécanisme pour l'attribution d'un financement au développement devrait être basé sur les principes de partenariat et d'appropriation du pays. La structure de la gouvernance de la Facilité, ou tout fonds mondial collectant le produit de taxes mondiales, doit inclure ceux que l'on nomme « les bénéficiaires » et doit être basée sur des stratégies développées dans le cadre de processus que le pays s'est appropriés, dans les pays receveurs et avec la participation de la société civile.
- Attribution de ressources pour des programmes de développement complets. Se focaliser davantage sur le critère d'attribution de ressources, tel que défini par les bailleurs, réduirait l'appropriation par le pays et pourrait ne pas combler les besoins et les priorités des pays bénéficiaires. De nouvelles ressources financeraient des programmes de développement complets et en accord avec les besoins des pays receveurs.

Conclusion

CIDSE et ses organisations membres œuvrent à une résolution durable de la pauvreté mondiale ; c'est pourquoi elles demandent des mesures radicales de long terme pour réaliser la justice économique dans notre monde si profondément divisé et inégal.

Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, il faut agir vite. Même si les pays bailleurs doivent assurer un accroissement de l'APD, de nouvelles ressources de financement sont à adopter comme mécanismes complémentaires garantissant la réalisation des OMD d'ici à 2015.

CIDSE appelle les pays bailleurs à :

- **définir immédiatement des calendriers pour atteindre le niveau d'APD de 0,7 % ;**

- **introduire et mettre en œuvre correctement un « ensemble de ressources financières additionnelles » incluant l'adoption d'une taxe sur les transactions de change et une taxe sur le kérosène, en lien avec la FIF afin de garantir des flux financiers de long terme prévisibles, additionnels aux promesses de 0,7 % d'APD ;**
- **rendre les engagements légalement contraignants ;**
- **établir, dans le système des nations Unies pour sa gestion et le versement de nouvelles ressources, une structure de gouvernance incluant les pays partenaires ;**
- **assurer que l'allocation de l'aide et des mécanismes de versement sont fondés sur des processus nationaux d'appropriation et des stratégies de réduction de la pauvreté, respectueux des principes de partenariat et d'appropriation nationale.**

Enfin, au-delà des augmentations d'aide et d'allègement de dette, CIDSE est fermement convaincue que des mesures créant un système de commerce international plus équilibré, une architecture financière internationale plus juste et une réforme du système mondial de gouvernance seront simultanément nécessaires pour réellement atteindre la justice mondiale.