

Chapitre 9

LE FONDEMENT FINANCIER DES STRATEGIES¹

9.1 Introduction

Toute stratégie visant un développement durable a besoin d'une certaine assise financière. Ceci est mis en évidence par l'Action 21 qui perdit sa fiabilité à mesure que l'écart entre ce qui était requis et ce qui était disponible devenait plus apparent.

« Les déclarations et les programmes de l'Action 21, sont raisonnables et convaincants pris individuellement. Toutefois, pris ensemble et sans référence aux sources de financement, ils ne sont guère plus qu'une liste de choses auxquelles on aspire et qu'il serait bon d'acquiescer sans pouvoir les atteindre » (Panayotou, 1994).

Précédemment, les stratégies nationales de conservation (SNC), les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE), les plans d'action pour les forêts tropicales (PAFT) et autres stratégies perdirent également rapidement du terrain parce qu'un élément crucial du système nécessaire pour un développement durable, à savoir le financement, était à peine pris en considération. Les objectifs de la stratégie « financière » se réduisaient souvent au calcul du coût des actions recommandées et à des propositions d'augmentations budgétaires. Bien qu'il soit important de mobiliser des fonds pour soutenir une stratégie de développement durable, en particulier pour permettre le démarrage des programmes, ce n'est pas suffisant. Dans la mesure où le concept d'une stratégie de développement durable s'est éloigné de la concentration sur la formulation d'un plan (qui, souvent, dans les pays en voie de développement, contient ou est accompagné d'une série de projets recommandés) pour se porter vers une approche visant les processus de développement, les problèmes de financement se sont aussi modifiés.

Les stratégies précédentes ont mis l'accent sur l'estimation du coût de longues « listes de courses » de projets...

Il ne s'agit plus simplement de mobiliser les fonds pour tel projet ou telle activité – le gouvernement jouant le rôle principal dans l'exécution. On considère plutôt maintenant la stratégie comme une vision définissant des axes essentiels. L'accord se fait sur les caractéristiques de la voie menant à un développement durable, et les mécanismes principaux sont mis en place. On doit par conséquent examiner les mécanismes financiers requis pour intérioriser les coûts écologiques et sociaux en vue d'effectuer les changements de direction jugés nécessaires. (voir le Chapitre 8 qui inclut les mécanismes financiers ou de marché dans la liste des instruments stratégiques). Le gouvernement demeure essentiellement responsable pour l'introduction des mesures nécessaires. Mais le but est aussi de modifier le comportement financier, notamment dans le secteur privé où, par exemple, on fera payer les pollueurs et les bénéficiaires de services écologiques.

... mais le défi actuel consiste à faire en sorte que le système financier en général soutienne le développement durable...

A partir de 1997, les gouvernements ont compris l'importance de la viabilité financière des nouvelles politiques de développement durable. Dans son Rapport « Cinq ans après Rio », la Banque mondiale soulignait la nécessité de supprimer les subventions préjudiciables, d'imposer des taxes écologiques, et de faire payer aux

¹ La première ébauche de ce chapitre a été rédigée par Maryanne Grieg-Gran de l'IIED. Tariq Banuri (Stockholm Environment Institute, Boston Center) et Nicola Borregaard, Allemagne y ont également apporté leurs commentaires précieux et des matières supplémentaires.

utilisateurs des redevances mieux adaptées afin d'assurer la viabilité financière. Ces modes d'intervention peuvent être complétés par toute une série d'autres moyens susceptibles de renforcer la base financière des stratégies de développement durable, par exemple des marchés pour les services écologiques. Il faut que les gouvernements insistent moins sur le financement de l'exécution des projets et davantage sur l'établissement de structures et d'activités de soutien, par exemple en définissant les mécanismes d'orientation nécessaires ou encore en aidant certains groupes à s'ajuster aux changements requis pour un développement durable. Ceci signifie que les gouvernements devront peut-être accorder moins d'importance à la réglementation normative et davantage aux initiatives de collaboration, à la canalisation des ressources et à l'encouragement à la coopération entre les différents acteurs.

*.. ce qui suppose
associer aussi bien les
investisseurs privés
que le gouvernement
au processus
stratégique*

De surcroît, les décisions prises par les institutions responsables des financements et des investissements doivent s'accorder avec les objectifs et la direction de la stratégie. Sinon, l'ensemble du processus stratégique sera menacé. Pour atteindre ce but, le développement durable doit devenir un élément intégral des objectifs et des opérations des investisseurs et des institutions financières, et ces institutions doivent être pleinement engagées dans le processus stratégique dès le début. A titre d'exemple, en fournissant le capital initial, les institutions financières peuvent permettre de réorienter l'industrie vers une production plus durable.

On pourrait se demander si les mécanismes ayant été établis pour englober les coûts écologiques et sociaux du développement, les décisions des institutions financières s'aligneraient automatiquement sur l'axe de la stratégie. En fait, il est peu probable que cela se produira sans accroc, vus les dysfonctionnements des systèmes d'information, les coûts de transaction et les problèmes d'exécution. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de cibler directement les institutions financières et de travailler avec elles pour analyser les contraintes s'appliquant aux investissements durables.

Il est essentiel d'examiner plus attentivement la prise de décisions en matière de financement privé, dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement. Ceci est particulièrement nécessaire étant donné les tendances des flux de capital dans de nombreux pays du Sud. Pour l'ensemble des pays en voie de développement, les flux de capital privé représentaient plus de quatre fois les flux publics en l'an 2000 (Banque Mondiale 2001a).

La base financière d'une stratégie de développement durable comprend trois dimensions :

- *La mobilisation des financements pour des activités spécifiques* telles que la formulation de stratégies, les activités structurelles et de suivi ainsi que des éléments particuliers de la stratégie qui nécessitent un financement spécifique. Cette question est développée dans la section 9.2.
- *L'utilisation des mécanismes de marché pour aligner les incitations financières* avec les axes stratégiques (section 9.3).
- *Le positionnement central du développement durable* dans les organes décisionnel et dans les opérations des institutions financières et des investisseurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé (section 9.4).

Les problèmes d'échelle sont également importants puisque les stratégies de développement durable peuvent être formulées à des niveaux variés : national, infranational et local. Au niveau local, les ressources financières sont souvent limitées. Il y a moins d'options financières pour développer et réaliser une stratégie, et les types

d'institutions financières intéressées sont probablement différents par comparaison avec le niveau national. Par exemple, au niveau local, les institutions de micro-crédit peuvent jouer un rôle essentiel par rapport aux modes de vie durables et aux petites entreprises. L'équilibre entre les trois dimensions peut également différer selon le niveau. Au niveau local, on mettra peut-être davantage l'accent sur la mobilisation des financements, étant donné la limitation fréquente du pouvoir d'imposition fiscale dont jouissent les collectivités locales.

Ce chapitre examine les défis posés par ces trois dimensions, dans le court terme et dans le long terme, ainsi qu'aux différents niveaux (du niveau national au niveau local).

9.2 La mobilisation des financements

D'après le paradigme traditionnel (stratégies représentées par des documents de plan avec des portefeuilles d'activités), la plupart des financements étaient alloués pour l'exécution des projets. Par le passé, dans les pays en voie de développement, les donateurs ont fourni un soutien considérable pour aider à la formulation de plans stratégiques. L'accès à des financements destinés à l'exécution des projets s'est pourtant révélé plus problématique. Même lorsqu'on a pu s'assurer d'un soutien des donateurs pour des projets particuliers, celui-ci était habituellement limité aux coûts d'investissement, les donateurs s'engageant rarement à couvrir les frais de fonctionnement sur une longue période. En conséquence, de nombreux projets n'ont pas contribué à un développement durable.

L'approche de l'Action 21 mettait l'accent sur la nécessité d'un flux important de ressources nouvelles et supplémentaires dans les pays en voie de développement. Le Secrétariat de la CNUED estimait que les coûts moyens annuels (1993-2000) pour l'exécution d'Action 21 dépasseraient 600 milliards de dollars US, y compris approximativement 125 milliards par an sous forme de subventions ou de financement sous conditions privilégiées à la charge de la communauté internationale. (Action 21, Chapitre 33 www.un.org/esa/sustdev). En réalité, on a été bien loin d'atteindre ce montant.

Cette expérience montre qu'il n'est pas réaliste de compter sur la mobilisation de niveaux élevés de financements supplémentaires, particulièrement de financements de donateurs, pour l'exécution d'une stratégie de développement durable. Bien que les pays développés soient de plus en plus pressés d'augmenter l'aide publique au développement et, singulièrement, d'atteindre la cible de 0,7% de leur PIB, il y aura encore un écart de financement. Même si l'on se concentrait seulement sur la prestation de services collectifs globaux, la situation ne serait guère différente. La Commission de haut niveau sur les finances pour le développement des Nations Unies (UNHLPFD) estimait récemment que « pour commencer à appréhender ce besoin, il faudrait probablement au moins 20 milliards de dollars US », un montant qui, dit-elle, représente environ quatre fois le niveau de dépenses actuel (UNHLPFD, 2001). C'est pour cette raison qu'on a cherché à trouver d'autres méthodes pour mobiliser le financement et compter davantage sur le réalignement des mesures d'incitation.

Le concept des stratégies de développement durable se concentre maintenant sur les processus et les systèmes. Ceci a pour effet d'estomper la distinction traditionnelle entre la formulation des stratégies et l'exécution et, par implication, les besoins financiers. Les processus établis pour la formulation des stratégies doivent maintenant être considérés comme des activités à maintenir indéfiniment. Le point central de

l'exécution doit maintenant se déplacer vers la création d'activités potentiellement auto-financées, couvrant les frais d'ajustement et ne finançant des activités à long terme qu'à titre secondaire.

9.2.1 Conditions financières de la stratégie

(a) Formulation et suivi

Des fonds sont requis pour investir dans des processus efficaces d'élaboration de stratégies

Pour qu'une stratégie soit participative, conduite par le pays et fondée sur une analyse complète et fiable (c'est-à-dire conforme aux principes et aux éléments d'une stratégie efficace comme ils sont décrits dans les encadrés 3.1 et 3.2), des ressources financières seront nécessaires dès les premiers stades pour la recherche, l'analyse, la consultation, la communication, ainsi que pour le développement et la sauvegarde des mécanismes de suivi et d'évaluation. Les catégories de ressources requises pour le processus stratégique sont décrites dans la section 4.8.3. On doit se garder de sous-estimer le coût de ces processus, étant donné le temps qui y est consacré et la nécessité de les entretenir, comme le montre le cas de la SNC pakistanaise (Encadré 9.1). Toutefois, si la stratégie repose sur des activités et des processus précédents, il se peut que les coûts soient relativement élevés mais que les coûts et la période de préparation nécessaire pour les stratégies suivantes soient moins importants.

Encadré 9.1: Financement de la stratégie nationale de conservation du Pakistan

La période de gestation de la stratégie nationale de conservation du Pakistan, qui fut généralement bien accueillie, a duré neuf ans. Pendant une période de trois ans, à partir de 1988, durant laquelle le document de stratégie fut préparé, plus de 3.000 personnes furent engagées par le biais d'ateliers et de consultations. Ce niveau de participation était possible parce qu'il attirait, dès le début, les financements de donateurs (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et le PNUD).

On a pu dire que l'on avait donné priorité au produit ainsi obtenu (le document SNC et, par la suite, le portefeuille de projets) sur les processus participatifs en cours, impliquant une pluralité de parties prenantes, et que les mécanismes de suivi et d'évaluation avaient été négligés.

Les donateurs en vinrent à croire que l'investissement du « processus » avait été largement complété dès l'approbation du document de stratégie. Pour eux, l'exécution des projets prit une plus grande priorité. Toutefois, ce changement réduisit gravement l'impact potentiel des projets puisque la coordination, le suivi, les communications et les possibilités de dialogue au « centre » de la stratégie, prévus pour la garder sur la bonne voie et lui permettre d'évoluer, faisait maintenant défaut.

Source : Hanson *et al.* (2000)

De plus, le gouvernement n'est pas le seul à avoir besoin de ressources financières ; d'autres parties prenantes doivent être soutenues pour leur permettre d'apporter une contribution effective. Si les coûts ne posent pas toujours un problème au secteur privé, ils peuvent interdire la participation d'autres parties prenantes comme les ONG et les syndicats. Les ONG peuvent avoir besoin d'un appui financier pour couvrir les

frais de séjour et de voyage leur permettant de participer aux réunions consultatives et d'entreprendre les opérations préparatoires telles que la recherche indépendante. C'est ainsi que le gouvernement néo-zélandais a mis des fonds à la disposition des ONG pour leur permettre de prendre part aux discussions sur la loi de gestion des ressources de 1991. Il a également financé quelques ONG pour entreprendre un travail pour son compte (Dalal-Clayton 1996).

La mise de fonds destinée à permettre une participation effective peut se révéler coûteuse mais s'avérer payante plus tard en assurant la crédibilité de la stratégie (voir le chapitre 6 et particulièrement la section 6.4). Ceci est aussi confirmé par l'expérience de la Nouvelle-Zélande où la réaction publique à la loi sur le gestion des ressources a été beaucoup plus favorable qu'à la stratégie pour l'environnement 2010 qui avait été formulée d'une manière moins participative (Dalal-Clayton 1996). La communication de la stratégie (voir Chapitre 7) fait partie des éléments participatifs et ne doit pas être oubliée lors de la formulation du budget pour le processus participatif.

Par conséquent, un grand nombre d'exigences sur le plan financier consisteront à prévoir et à utiliser des mécanismes stratégiques tels que la participation et les communications. En dehors du financement de ces mécanismes stratégiques, deux autres tâches financières relèvent de la formulation des stratégies :

En premier lieu, les incidences potentielles sur l'environnement, ainsi que les impacts économiques et sociaux des recommandations stratégiques devront être évalués, y compris ceux des politiques nouvelles proposées et des nouveaux mécanismes financiers. Un aspect clef d'une telle analyse d'impact sera l'évaluation de la durabilité financière des nouveaux outils normatifs (on trouvera la liste des outils analytiques requis pour le processus stratégique dans le tableau 5.1). Un certain nombre de pays ont rendu obligatoire la mise en œuvre des analyses socio-économiques de la réglementation environnementale (bien que n'en introduisant que rarement cette exigence dans d'autres domaines de leur politique). Le cas du Chili offre un exemple provenant d'un pays en voie de développement (Encadré 9.2).

Il importe d'évaluer les implications financières de l'ensemble des politiques et activités recommandées par la stratégie...

Encadré 9.2: Evaluation de l'impact de nouvelles normes sur l'environnement

L'analyse économique des nouvelles normes environnementales a été introduite au Chili en 1996. En 2001, après le développement d'un système méthodologique applicable à ces analyses, à peu près dix d'entre elles avaient été réalisées. Ces études, qui sont entreprises directement par la Commission nationale pour l'environnement ou par des consultants extérieurs, identifient les coûts et les bénéfices des règlements particuliers, y compris les besoins financiers afférents aux secteurs privé et public. Les études se sont particulièrement intéressées à l'évaluation économique des incidences sur l'environnement. Toutefois, une orientation vers des indications plus pragmatiques comme, par exemple, la durabilité financière de la réglementation serait utile et pertinente pour la politique menée, sans pour autant requérir des ressources supplémentaires.

Source : Borregaard *et al.* (2001)

En second lieu, la conception de mécanismes financiers doit tenir compte de la recherche sur les conséquences potentielles pour la croissance économique, l'environnement et la répartition des revenus. En particulier, on étudiera leur impact

... et d'évaluer les implications environnementales et sociales des instruments financiers

probable sur des groupes spécifiques, en envisageant des projets pour aider les groupes affectés à s'ajuster pendant la période de transition. Avant d'être totalement appliqués, ces mécanismes devront être testés au moyen de projets pilotes pour faire mieux comprendre comment ils fonctionneront en pratique.

(b) Mise en œuvre

En recherchant des dispositifs d'autofinancement, on se voit souvent proposer des mécanismes faisant appel aux lois du marché – mais ce qui peut être autofinancé n'est pas illimité

La mise en œuvre d'une stratégie suppose différentes catégories d'activité financière. Malgré le déplacement vers une approche favorisant le développement d'un processus, il existe certaines activités qui exigeront encore un financement à long terme et pour lesquelles les possibilités d'autofinancement sont très limitées. C'est le cas par exemple des filets de protection ou des zones protégées. D'autres activités ont peut-être besoin d'un soutien financier dans un premier temps mais ont des possibilités d'autofinancement dans le long terme. On peut citer comme exemples le changement de types de combustible et l'encouragement d'une production plus propre. Il est plus facile de plaider en faveur du financement de telles activités si l'on peut démontrer qu'elles font partie d'un programme qui, à long terme, deviendra financièrement autonome. En définitive, l'utilisation des mécanismes de marché conduira probablement à l'autofinancement, selon l'équilibre établi entre leur utilisation comme moyen de changer les comportements d'une part et, de l'autre, comme source de revenu. On devra réserver des fonds pour contrôler ces mécanismes et les réviser si besoin est. Toutefois, il y aura encore des activités qui nécessiteront un financement à long terme et qui ont des possibilités limitées d'autofinancement, comme la gestion de zones protégées.

9.2.2 Sources de financement

(a) Financement des donateurs

Les fonds apportés par les donateurs sont utiles – mais il importe de bien comprendre les implications des « marques » de processus stratégiques préférées des bailleurs de fonds – et des conditionnalités y afférentes

A ce jour, la plupart des processus de développement ont bénéficié du concours des donateurs ou ont été lancés afin de remplir les conditions requises par les donateurs pour un soutien supplémentaire à d'autres activités (comme les PANE vers le milieu des années 1990). L'un des avantages du concours des donateurs est qu'on peut obtenir des fonds qui ne seraient pas normalement fournis par le budget ordinaire du ministère de tutelle de la stratégie. Ceci est particulièrement vrai pour les activités qui, normalement, ne sont pas totalement financées, comme la participation. Il y a toutefois un aspect négatif en cas de pression (de la part du donateur) pour élaborer un document stratégique dans un temps prescrit de façon rigide pour justifier le soutien offert ou pour s'assurer d'un aide de développement à venir. Ceci peut sérieusement nuire à la qualité de la participation, comme au Pakistan (Encadré 9.1). L'initiative concernant les pays pauvres très endettés (PPTÉ) prévoit un allègement de la dette, sous réserve de l'approbation d'une stratégie de réduction de la pauvreté. On a noté la tension qui existe entre l'obtention d'un allègement de la dette d'une part et, d'autre part, la préparation d'une stratégie de qualité avec la participation de la société civile (Département de comptabilité générale des Etats-Unis, 2000). Si les donateurs ont accepté de soutenir la formulation initiale d'un document de stratégie, il s'est révélé plus difficile d'obtenir l'aide financière des donateurs pour l'évaluation et le suivi. Le défi consiste à persuader les donateurs de fournir une aide financière à un processus récurrent sans résultats prévus à l'avance. Le modèle des fonds d'affectation spéciale (voir section 9.2.3 e) est peut-être une solution à ce problème.

D'autre part, les donateurs ont des programmes et des priorités différents. Par conséquent, ils ont eu tendance à financer des activités ou des types de stratégie

différents. Par exemple, le Fonds pour l'environnement mondial s'est concentré, dans un certain nombre de pays, sur le financement des plans d'action sur la biodiversité. Le FMI et la Banque mondiale ont encouragé les stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu comme condition initiale pour l'allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative PPTe et, à partir de juillet 2002, il en va de même pour l'aide de l'IDA. Les coûts de transaction de ces opérations sont considérables – il a fallu par exemple plus de cinq ans pour préparer le DSRP de l'Ouganda (Département de comptabilité générale des Etats-Unis, 2000). Qui plus est, les priorités des donateurs changent avec le temps par suite de changements de gouvernement, de personnel ou de styles de développement. Le défi consiste à intégrer ou accorder ces stratégies variées et d'utiliser les fonds des donateurs de manière plus efficace.

On doit garder à l'esprit deux aspects importants : le soutien des donateurs arrivant en temps opportun et fourni de manière correcte peut se révéler important dans des cas particuliers et peut entraîner une mobilisation de ressources plusieurs fois plus importantes que les montants initiaux ; et une indication claire des effets multiplicateurs potentiels peut aider à convaincre les donateurs des bienfaits de leur contribution.

Le financement des donateurs est très souvent canalisé par l'intermédiaire des ONG et ne passe pas par les services de l'Etat - comme c'est le cas avec la préparation de nombreux SNC qui étaient coordonnées par l'UICN. Il n'existe aucune estimation du montant global de financement des donateurs et destinataires privés pour le développement durable. Plutôt que de considérer les ONG comme des concurrents ou une quelconque « police environnementale », les gouvernements peuvent trouver avantageux d'adopter une approche plus positive envers les contributions des ONG, tels que des propositions de politique innovatrices et des projets de développement durable.

(b) Gouvernement

Le financement des stratégies par les gouvernements demande en général une réaffectation de dépenses prises sur d'autres activités. Il est par conséquent nécessaire de présenter de bons arguments pour obtenir du gouvernement qu'il soutienne un processus stratégique, particulièrement dans les pays pauvres où les revenus de l'Etat sont souvent restreints par l'exiguïté de l'assiette fiscale et par les problèmes de fraude fiscale. Dans ce cas, il est plus facile de justifier des activités-cadres qui pourront finalement mener à des mécanismes d'autofinancement que des projets qui requièrent un financement prolongé.

Très souvent, le financement du gouvernement prendra la forme d'une promesse de fournir les ressources humaines nécessaires à la formulation d'une politique et d'une stratégie et à leur exécution. Toutefois, en se reposant sur le financement du gouvernement pour la formulation d'une stratégie, on court le risque que le gouvernement et par suite « l'appropriation » des projets et les priorités ne changent au cours du processus. Il se peut que le financement soit interrompu avant qu'un progrès significatif n'ait pu être accompli. C'est là un problème qu'on peut rencontrer même dans les pays du Nord. A titre d'exemple, le *Projet de Société* du Canada qui débuta en novembre 1992 avec des fonds d'Environnement Canada et d'autres services gouvernementaux, subit un sérieux contretemps avec le changement de gouvernement un an plus tard. Le nouveau gouvernement, qui se souciait de réduire le déficit budgétaire, refusa d'attribuer des fonds au processus quand bien même le nouveau ministre de l'environnement en soutenait l'idée (Dalal-Clayton, 1996).

Le financement gouvernemental des stratégies peut être justifié pour des raisons d'efficacité et d'équité...

... mais la prédominance de fonds gouvernementaux risque d'entamer la crédibilité de la stratégie

Les gouvernements peuvent prévoir des mesures d'incitation pour augmenter le volume des dons en vue d'un développement durable

Pour l'exécution des projets, le financement du gouvernement peut être – devra être – très appréciable. Au Chili, le développement d'un cadre institutionnel pour la gestion de l'environnement a été financé (initialement en 1992) pour un tiers à partir de sources venant de la Banque mondiale et pour deux tiers par des contreparties chiliennes. Avec la consolidation du système en 1999, la participation financière du gouvernement avait atteint approximativement 300 millions dollars US par an, contre une contribution des donateurs et des agences bilatérales de 105 millions de dollars US sur une période de huit ans (Banque mondiale, 2000b).

Les gouvernements transfèrent souvent aux ONG les fonds disponibles. Les ONG ont également besoin d'être renseignées sur les programmes des donateurs publics et privés, sur la disponibilité des fonds et sur les contacts. Les gouvernements peuvent assez facilement assumer un tel rôle de transmission et d'information en utilisant des ressources existantes ou des fonds supplémentaires réduits. Toutefois, il est possible aux gouvernements d'aller plus loin et de renforcer le capital social qui, en fin de compte, contribuera à la formulation et à l'exécution d'une SNDD. Mais ce rôle exige des ressources plus importantes. Une SNDD pourra par conséquent comprendre une révision de la politique existante et des incitations aux dons. Dans un grand nombre de pays en voie de développement, les dons dirigés vers les objectifs environnementaux ou pour le développement durable ne sont pas encore reconnus comme étant admissibles pour des dégrèvements fiscaux, lesquels sont généralement applicables à l'aide humanitaire et aux programmes éducatifs et culturels (Fonds des Amériques, 2000). La Banque inter-américaine de développement a récemment apporté son concours à des stratégies nationales ayant pour but de renforcer la société civile.

(c) Autres sources de financement dans le pays bénéficiaire

Il n'est pas réaliste d'espérer de la société civile une contribution importante au processus stratégique, sauf lorsque les ONG canalisent les fonds des donateurs (voir la section précédente). Toutefois, les contributions en nature peuvent être considérables car les processus de consultation requièrent un apport de temps et d'information par les différentes parties prenantes. Mais certains groupes ont une plus grande capacité financière que d'autres, comme les grandes sociétés et, dans une moindre mesure, les ONG internationales. Le défi est de faire en sorte que les contraintes financières n'empêchent pas les groupes moins puissants de participer aux opérations.

Les organisations du secteur privé, et en particulier les sociétés transnationales, ont les plus grandes possibilités de faire des contributions financières directes à la formulation de la stratégie ainsi qu'à l'exécution. En revanche, il est nécessaire de s'assurer que les processus stratégiques ne sont d'aucune façon compromis. Financer la stratégie ne doit pas vouloir dire « acheter l'influence ». On peut peut-être résoudre ce problème en faisant transiter les contributions du secteur privé par le canal d'un fonds d'affectation spéciale (voir section 9.2.3 e).

(d) Paiements de transferts internationaux

Il s'agit de transferts effectués par les pays du Nord vers les pays du Sud en reconnaissance ou en paiement d'une fourniture de biens publics comme la conservation de la biodiversité et la séquestration du carbone. Les transferts sont effectués pour le compte des pays donateurs par les agences multilatérales ou par les

ONG ou dans certains cas, par le secteur privé. Les trois catégories les plus importantes sont examinées ci-dessous.

Le Fonds pour l'environnement mondial

Le FEM a été créé pour financer des projets qui protègent l'environnement global dans le domaine du changement climatique, de la biodiversité et des eaux internationales. Sa contribution aux projets a pour base le « coût marginal convenu » encouru par les pays en voie de développement pour la fourniture d'avantages mondiaux. Il finance aussi les activités de lancement comme les plans d'action favorisant la biodiversité. Si le principe du coût marginal paraît simple en théorie, il s'est révélé extrêmement difficile à appliquer, d'où l'accent mis sur le terme « convenu ». L'approche de base adoptée par le FEM a été de distinguer entre les actions qui produisent des avantages mondiaux et celles qui sont dans l'intérêt national comme il est défini par un critère de développement durable national. Dans le cas d'un écart entre la situation réelle et le critère de développement durable national, les activités nécessaires pour combler cet écart devront être financées par d'autres sources de financement. Le FEM ne les financera pas parce qu'elles ne sont considérées comme marginales.

Le FEM peut financer des activités qui assurent des services environnementaux mondiaux et sont en accord avec les besoins du développement durable au niveau local

En partie à cause de la nécessité de distinguer les coûts marginaux, les projets FEM entraînent des coûts de transaction élevés, avec des projets dont la préparation prend de neuf mois à quatre ans. Tenant compte des objectifs du FEM, les projets sont centrés sur les avantages environnementaux plutôt que sur le développement. Bien qu'on mette l'accent sur la participation communautaire dans les critères des projets FEM, les projets qui sont financés sont ceux avantageant l'environnement mondial plutôt que ceux qui bénéficient aux communautés.

Le FEM a récemment entrepris d'accroître la participation du secteur privé tant pour les projets que pour la stratégie en utilisant des « mécanismes de financement contingent ». Le but de ces mécanismes est d'accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds FEM en maintenant les incitations de performance pour le secteur privé tout en réduisant les risques d'investissement (entre autres dans les technologies nouvelles ou des technologies qui n'ont pas été encore utilisées dans les pays en voie de développement). On espère ainsi attirer d'autres sources de capital (public ou privé) dans les marchés à haut risque. En même temps, ces mécanismes réduisent la nécessité de subventions directes.

Le processus SNDD est susceptible de réduire les coûts afférents aux projets FEM parce qu'il clarifie les critères de base du développement durable. Toutefois, par définition, le FEM ne pourra pas financer les activités qui font directement partie de la stratégie, puisque celles-ci sont censées être dans l'intérêt du développement national. Par conséquent, la contribution potentielle du financement FEM à une stratégie de développement durable se fera surtout à travers le financement d'activités d'habilitation telles que la formulation de plans d'action pour la biodiversité, le défi consistant à faire en sorte que ces activités soient compatibles avec le processus stratégique. Au stade de mise en œuvre, le financement FEM peut avoir un effet indirect en jouant un rôle de catalyseur pour attirer une aide financière d'autres sources, qu'il s'agisse de donateurs ou du gouvernement, en tant que co-financement. Les contributions FEM aux fonds d'affectation spéciale sont également importantes (voir (f) ci-dessous).

Les crédits d'émissions de carbone et le Mécanisme de développement propre²

***Une SNDD
comporte les
critères de
développement
durable nécessaires
à la conception des
projets MDP...***

Le Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto permettra aux pays développés d'exécuter, dans les pays en voie de développement, des projets qui réduisent les émissions nettes de gaz à effet de serre. Il a pour but complémentaire d'aider les pays en voie de développement à mettre en place un développement durable. Les pays développés peuvent se servir de « réductions d'émission certifiées » (REC) comme contribution à leurs propres engagements à l'égard des émissions. La direction du MDP retiendra une partie des REC pour aider les pays en voie de développement à couvrir les coûts de l'adaptation face au changement climatique (voir www.unfccc.de/text/issues/mechanisms).

Comme on croit savoir que les chances d'obtenir une réduction à coût réduit de l'effet de serre sont plus nombreuses dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, ce mécanisme est susceptible de réduire le coût des engagements pris. Par conséquent, il offre une incitation significative à la participation du secteur privé. Les analystes ont toutefois montré qu'à cause de l'offre excessive de crédits d'émission de carbone (en l'absence d'une participation des Etats-Unis), et par suite des prix réduits, les coûts de transaction élevés qu'implique le MDP peuvent en faire un instrument peu attrayant pour les investisseurs (CAEMA, 2001). Les critiques du MDP ont aussi souligné que les coûts réduits dans les pays en voie de développement sont peut-être dus au bas niveau social et à des facteurs environnementaux sans relation avec le climat, plutôt qu'à une différence quelconque d'efficacité dans la réduction des émissions de carbone.

Après que la plupart des détails opérationnels avaient été confirmés à Marrakech en novembre 2001, les Parties contractantes ont indiqué qu'elles sont prêtes à ratifier le traité avant le Sommet mondial sur le développement durable. Ceci contribuera à donner au secteur privé une certitude accrue quant à la reconnaissance des mécanismes du Protocole et du MDP en particulier. Les projets exécutés après janvier 2000 pourront bénéficier des crédits d'émissions de carbone sous l'égide du MDP. Les initiatives de « réduction des émissions de carbone » antérieures seront considérées comme des avantages de relations publiques ou comme un apprentissage précédant l'entrée en vigueur du MDP (Landell-Mills *et al.*, à venir).

***... et augmente les
chances de voir les
projets MDP
apporter une
contribution réelle
au développement
durable...***

La manière dont ils sont appliqués détermine dans quelle mesure le MDP et d'autres dispositifs semblables dans le domaine des crédits d'émissions de carbone peuvent promouvoir des activités contribuant au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Cette promotion est également fonction du système mis en place pour évaluer les projets selon leurs incidences sur le développement, ainsi que des possibilités de participation des parties prenantes à l'élaboration et à l'approbation de ces projets (Baumert et Petkova, 2000). C'est au pays d'accueil qu'il appartient de définir les critères de développement durable auxquels les projets MDP doivent se conformer. La SNDD peut par conséquent se révéler importante en tant que point de référence clef pour de telles initiatives. La contribution réelle de ces initiatives à un développement durable plus large pourra à son tour être accrue si les procédures pour évaluer leur impact sur celui-ci sont élaborées par le biais du processus stratégique. Le fonds de 410 millions de dollars US mis à la disposition des pays en voie de développement au titre d'assistance financière dans le contexte du Protocole (voir « Mécanismes de financement » dans l'accord de Marrakech) peut aider ces pays à cet égard.

² Voir www.cdmcapacity.org (une initiative conjointe de IIED, EcoSecurities et Edinburgh Centre for Carbon Management) pour plus de détails.

Conversions de créances

Il s'agit d'un mécanisme introduit dans les années 1980 selon lequel les demandes de remboursement de dettes ou de devises à l'encontre d'un pays en voie de développement sont annulées en échange d'engagements concernant le développement social ou l'environnement (voir l'encadré 9.3). Jusqu'à récemment, on pratiquait le plus souvent « l'écoconversion ». Plus récemment, l'initiative PPTE a lié l'allègement de la dette à des stratégies visant à la réduction de la pauvreté dans un certain nombre de pays à bas revenu.

Des fonds locaux pour le développement durable peuvent être mobilisés par la conversion de créances...

Encadré 9.3 : Exemples de conversion de créances

Pérou

En 1994, le Canada a annulé 75% de la dette du Pérou pour une valeur nominale de 22,7 millions de dollars canadiens. En échange, le ministère péruvien pour l'Economie et les Finances a versé 25% du montant de la dette en devises locales à un Fonds pour la pauvreté, à l'UNICEF et à un Fonds pour la nature.

Philippines

Une dette bilatérale d'un montant de 32,3 millions de dollars US a été convertie à un taux de remboursement de 50%, ce qui fait que 50% était annulé. En échange, le gouvernement des Philippines a versé 16,1 millions de dollars US en devises locales à une fondation privée créée pour financer des projets environnementaux et sociaux.

Jamaïque

La Fondation environnementale de la Jamaïque a été créée pour administrer les fonds provenant d'une conversion de créances par le gouvernement des Etats-Unis. Ces fonds ciblent des activités d'acteurs non-gouvernementaux qui encouragent des initiatives locales de politique de développement durable.

Source principale: Kaiser et Lambert, 1996.

Comme source de financement pour un NSDD, les conversions de créances présentent deux inconvénients :

- Elles ne sont pas nécessairement additionnelles car les institutions qui annulent ou réduisent la dette peuvent compenser cette opération en réduisant d'autres formes d'aide ;
- Elles peuvent être concentrées à tort sur les priorités du pays développé. Cela a été la critique majeure des « écoconversions », en particulier lorsque ces conversions se sont concentrées sur des zones protégées plutôt que sur une utilisation durable (ex. Panayotou, 1994).

On a aussi critiqué les DSRP requis pour l'allègement de la dette selon l'initiative PPTE, comme on l'a vu au Chapitre 3. Mais ils peuvent se révéler utiles si l'on trouve un moyen d'aligner les intérêts du pays créditeur sur l'orientation de la stratégie.

(e) Les fonds nationaux pour l'environnement

... ils peuvent être créés par le gouvernement lui-même...

Dans certains pays, particulièrement en Europe de l'Est, les gouvernements ont affecté des revenus venant de taxes sur la pollution et d'amendes à des fonds destinés à l'environnement. Ces fonds peuvent financer des projets environnementaux par le moyen de subventions et de prêts à taux bonifié. Ils peuvent intervenir au niveau régional (comme en Pologne, Zylicz, 1994) et au niveau municipal (comme en Bulgarie, Klarer *et al*, 1999). Des fonds de ce type ont joué un rôle significatif pour aider les entreprises à s'ajuster à des exigences environnementales plus strictes et pour accélérer l'amélioration de l'environnement. En Pologne, ces fonds ont représenté de 30 à 40 pour cent du total des dépenses d'investissement nationales consacrées à l'atténuation et la maîtrise de la pollution pour la période 1993-1996 (Klarer *et al*, 1999). Certains pays ont créé des fonds de sylviculture financés par des taxes forestières comme les redevances foncières, les taxes sur le bois sur pied et les taxes sur le bois de construction. Par exemple, en Slovénie, le gouvernement affecte une taxe de 10 pour cent sur les ventes de bois de construction à un programme de subventions en faveur de l'aménagement forestier (Landell-Mills et Ford, 1999). Ces deux catégories de fonds ont l'avantage de procurer un financement plus stable pour des activités telles que la maîtrise de la pollution et l'aménagement forestier qui occupent un rang notablement bas sur les listes de priorités des gouvernements (Landell-Mills, 2001).

De tels fonds pourraient jouer un rôle important au stade de mise en œuvre d'une stratégie en procurant une assistance temporaire aux entreprises pour les aider à effectuer les changements de grande portée nécessaires pour s'orienter vers la durabilité, par exemple en offrant des prêts sous conditions privilégiées pour une technologie propre.

(f) Les fonds d'affectation spéciale

... ou par des organisations privées

La plupart des fonds liés au développement durable ont été établis avec des buts liés à l'environnement, mais certains ont des objectifs sociaux, comme la réduction de la pauvreté. Les fonds proviennent de différentes sources, notamment des financements des donateurs, mais aussi des conversions de créances et des revenus tirés des taxes et redevances environnementales (voir section 9.2.3 e). A titre d'exemple, le Fonds d'affectation spéciale pour la conservation des zones protégées de Belize rassemble 500,000 dollars US par an au moyen de taxes imposées sur les touristes aériens ou maritimes (FEM, 1999). Cependant, ces fonds sont souvent créés et administrés par des organisations privées ou par des ONG. C'est pour cette raison qu'ils sont examinés dans cette section, séparément des fonds nationaux pour l'environnement (voir (e) ci-dessus) qui sont généralement créés sous forme de services étatiques autonomes. Ces fonds d'affectation spéciale sont habituellement administrés par un conseil d'administration émanant du secteur privé, des ONG, du gouvernement et du milieu universitaire tandis que la gestion de leur capital est confiée à des gestionnaires financiers professionnels. Les fonds d'affectation spéciale sont particulièrement adaptés à des situations qui requièrent un financement sur un certain nombre d'années, c'est-à-dire lorsqu'un financement à long terme est nécessaire. On distingue généralement trois types de fonds d'affectation spéciale :

- Les fonds à capital différé où seul l'intérêt produit par le capital du fonds (c'est-à-dire le revenu des investissements) est dépensé ;
- Les fonds d'amortissement qui déboursent l'ensemble de leur capital et des revenus d'investissement sur une période fixe ;

- Les fonds de roulement qui reçoivent régulièrement des revenus frais en provenance de taxes ou de redevances.

En pratique, les fonds d'affectation spéciale peuvent combiner ces modalités diverses. PROFONANPE, le fonds de conservation du Pérou, associe les fonds d'amortissement aux fonds de roulement (Encadré 9.4).

Encadré 9.4 : Le fonds d'affectation spéciale pour la conservation au Pérou

Le Fonds national pour les zones naturelles protégées (PROFONANPE) est une entité privée à but non-lucratif, établie 1992 dans le but de soutenir la conservation et la gestion de zones protégées. Initialement, le Fonds fut doté de subventions de l'Etat mais, en 1995, il reçut 5,2 millions de dollars US du FEM pour opérer comme fonds à capital différé. En l'an 2000, il avait rassemblé un montant total de 28,8 millions de dollars US en provenance de sources variées, dont les plus importantes étaient les donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que la Fondation Macarthur. Il a aussi reçu des fonds du gouvernement péruvien en contre-partie de conversions de créances. PROFONANPE cherche maintenant à élargir sa base de financement en faisant appel à d'autres organisations multinationales et régionales, ainsi qu'au secteur privé. En collaboration avec le Conseil pour la conservation de la nature, il étudie maintenant comment accéder aux possibilités de conversion de créances ouvertes par la loi sur la conservation des forêts tropicales approuvée par le Congrès des Etats-Unis en juillet 1998.

Le Fonds d'affectation spéciale gère des fonds à capital différé, des fonds d'amortissement et des fonds mixtes, ainsi que des fonds réservés, des fonds de réserve et des subventions.

Le Conseil d'administration de PROFONANPE comprend des délégués gouvernementaux du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que des représentants de l'Institut national pour le ressources naturelles et de la société civile et un représentant des donateurs internationaux.

Source : www.profonanpe.org.pe

Une évaluation entreprise par le FEM a montré que les fonds qui réussissent sont ceux qui résultent d'un processus de consultation étendue, sont dirigés par des personnes de secteurs différents et adoptent des procédures crédibles et transparentes. Cette évaluation a aussi montré que le soutien actif du gouvernement était nécessaire, même si le fonds fonctionnait au-delà de son contrôle direct (SMITH, 2000).

Dans un grand nombre de pays pauvres, les fonds d'affectation spéciale pourraient être un mécanisme adéquat pour financer l'élaboration et la mise en œuvre de SNDD au moyen de cycles successifs couvrant une très longue période. Le Fonds des Amériques (voir Encadré 9.5) montre comment les fonds d'affectation spéciale peuvent constituer un élément innovateur des SNDD, surtout s'ils sont gérés par un comité réunissant une pluralité de parties prenantes.

Les fonds indépendants représentent une source de financement viable à long terme – et ont donc la possibilité longterm des processus stratégiques

9.2.3 La mobilisation du financement au niveau local

Par le canal de la décentralisation, les autorités infra-nationales (districts, municipalités,...) assument une responsabilité croissante pour le développement durable et élaborent leurs propres stratégies de développement et plans d'action. Toutefois, il est rare que la décentralisation formelle soit appuyée par des subventions adéquates du gouvernement (voir section 3.4.2). Dans de nombreux pays en voie de

Encadré 9.5 : Les Fonds des Amériques

Des « Fonds des Amériques » ont été établis dans quatre pays d'Amérique Latine dans les années 1990 : l'Argentine, le Chili, la Colombie et le Pérou. Ces fonds furent créés sur la base de conversions de créances entre les Etats-Unis et les pays concernés. Ce sont des entités privées-publiques chargées de renforcer la réponse de la société civile au développement durable. Les Fonds ont élaboré différentes stratégies de durabilité et ont apporté des contributions significatives au développement durable dans leur pays.

Au Chili, par exemple, le Fonds des Amériques a financé 198 projets ainsi que 14 études stratégiques dirigées par des comités de parties prenantes et accompagnées de stratégies de communication. De plus, il a développé trois programmes coopératifs avec des acteurs des secteurs privé et public en vue de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles du pays. Entre 1995 et 2000, le Fonds a contribué à ces projets et initiatives pour un montant supérieur à 16 millions de dollars US.

Source : www.fdma.cl

développement, la capacité de prélèvement fiscal des autorités locales est minimale ou inexistante. Ceci rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies crédibles de développement durable. Même quand les autorités locales ont cette capacité, il peut leur manquer la volonté politique de rechercher des alternatives à la dépendance envers les gouvernements nationaux pour obtenir les ressources nécessaires.

Le Ghana offre l'exemple d'une solution possible pour aborder ce problème. Chacun des 110 districts du Ghana est responsable pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement annuels et à moyen terme qui devraient prendre en charge le développement durable du district. Le parlement alloue au moins 5 pour cent des revenus de l'Etat au Fonds commun des assemblées de district. L'accord se fait chaque année sur une formule de distribution entre les districts, fondée sur des indicateurs démographiques et de développement. Les assemblées de district peuvent utiliser ces fonds pour des dépenses d'investissement ou des activités de développement (voir l'encadré 3.21).

Des approches innovantes s'imposent pour rassembler les acteurs locaux en vue de mobiliser des fonds

Les initiatives qui mettent en contact les acteurs locaux, bien que potentiellement prometteuses pour la viabilité future d'une stratégie locale de développement durable, exigent toutefois un financement initial pour établir la confiance et créer un cadre institutionnel de base. Par la suite, on pourra rechercher la participation des parties prenantes locales, notamment des entreprises privées. On amorce actuellement une tentative de ce type dans la région de Antofagasta, au Chili (www.cipma.cl/bolsambiental/). En Thaïlande, les réductions d'impôt consenties par le gouvernement national ont constitué une incitation importante à la participation des sociétés multinationales à l'initiative thaïlandaise « Monde des Affaires et développement rural » visant à améliorer le niveau de vie en milieu rural (Grieg-Gran, 2001).

9.3 L'utilisation des mécanismes de marché pour la création d'incitations au profit du développement durable

« Il y a davantage à apprendre des pratiques durables adoptées spontanément par le secteur privé : tirant les leçons d'une politique performante et des signaux du marché qui s'accordent avec les motivations des producteurs. »

(Hanson *et al.* (2000) (commentaire sur la Stratégie nationale de conservation du Pakistan)

Les mécanismes de marché peuvent créer de puissantes incitations à atteindre les objectifs de la stratégie et peuvent avoir un effet plus durable que la mobilisation de fonds pour des projets déterminés. Il est par exemple inutile de financer une usine de traitement des eaux usées si les entreprises ne sont pas suffisamment taxées lorsqu'elles y déchargent leurs eaux usées. Si les mécanismes de marché peuvent produire un certain revenu, leur effet le plus important est d'obtenir des ressources supplémentaires des pollueurs ou des utilisateurs de ressources, et de changer leur comportement.³ L'utilisation de ces mécanismes peut donc se traduire par une réduction des dépenses de l'Etat et un usage plus efficace des ressources. Toutefois, la distribution de ces ressources va probablement changer. L'introduction d'une taxe sur les émissions de pollution industrielle signifie que les entreprises doivent payer pour l'usage qu'elles font de la capacité assimilatrice de l'environnement alors qu'auparavant elles pouvaient y accéder gratuitement. C'est pour cette raison qu'un financement à court terme peut être nécessaire pour aider certains groupes à s'ajuster.

Les mécanismes de marché peuvent recueillir des fonds auprès de ceux qui utilisent et polluent les ressources environnementales

Un certain nombre de rapports se sont préoccupés de la question des mécanismes de financement pour le développement durable. On peut citer, par exemple, Panayotou (1994) sur l'Action 21, Landell- Mills (2000) et Richards sur l'aménagement durable des forêts. La documentation sur les mécanismes de marché liés au développement durable est considérable. Dans le rapport de la Banque mondiale intitulé *Cinq ans après Rio* (1997), une matrice de politique décrit différents mécanismes de marché et fournit des exemples concrets de leur exécution. Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont étudié comment les mécanismes de marché peuvent être correctement appliqués en vue de leur très lente adoption, surtout dans le contexte des pays en voie de développement. Une des initiatives en cours est celle du Groupe d'experts du PNUÉ sur l'introduction d'instruments économiques, dirigée par son Unité économie et commerce. Les mécanismes de marché peuvent fonctionner au niveau national (9.3.1) et, dans une moindre mesure, au niveau local (9.3.2).

9.3.1 Les mécanismes de marché au niveau national

On distingue trois approches fondamentales :

- Ecarter les mécanismes financiers existants, comme les subventions à la consommation d'énergie, qui entravent le développement durable
- Adapter les mécanismes de marché existants
- Introduire de nouveaux mécanismes financiers qui intériorisent des facteurs environnementaux ou sociaux externes.

³ La distinction entre les mécanismes financiers et les instruments normatifs susceptibles d'aboutir à un développement durable peut devenir un peu floue. On met ici l'accent sur les mesures qui peuvent être considérées comme financières.

Ces trois types de mesures feront des gagnants et des perdants. Leur impact et leur efficacité dépendront de la nature du secteur ou du problème environnemental ou social visé. C'est pour cette raison qu'on doit d'abord étudier leur impact potentiel, comme on l'a discuté dans la section 9.2.

(a) Supprimer les incitations perverses

La suppression des subventions à la consommation d'énergie et l'utilisation de ressources favorise le développement durable

...

Pour un certain nombre de raisons, les prix des moyens de production principaux comme l'énergie, l'eau et les pesticides sont fixés à un niveau inférieur au coût marginal privé, peut-être à cause des subventions ou des contrôles étatiques qui cherchent à encourager les activités industrielles productrices. L'intention peut être aussi de protéger les intérêts de groupes à faible revenu ou assurer des services considérés comme bénéfiques sur le plan de la santé. Dans certains cas, on peut penser qu'il est plus simple, d'un point de vue administratif, d'appliquer des politiques de prix moins précises. WRI (1996) estimait que, dans les pays en voie de développement, les consommateurs ne payaient en moyenne que 35 pour cent des coûts de l'approvisionnement en eau. La tarification trop basse conduit non seulement à des pertes économiques, mais aussi à des coûts environnementaux car elle encourage des activités qui utilisent des ressources naturelles ou dégradent l'environnement. Dans le cas de la Pologne, par exemple, on a estimé que la suppression des subventions à la consommation d'énergie aurait réduit de plus de 30% les émissions de particules en suspension et d'oxydes de soufre entre 1989 et 1995 (Banque mondiale, 1992).

Comme le note Panayotou (1994), la suppression des subventions discordantes a un certain nombre d'effets positifs. Elle libère des ressources financières qui peuvent alors être déployées vers des activités plus propices au développement durable. Elle améliore l'environnement, encourage l'efficacité économique. Elle est également susceptible d'améliorer la répartition du revenu. L'OCDE (1998), s'inspirant d'études de cas dans plusieurs pays membres, a montré comment la suppression de subventions dans le domaine de l'agriculture, de l'énergie, des activités industrielles et du transport peut mener à des situations où tout le monde gagne.

... y compris pour les pauvres

Même lorsque les subventions ont pour but de protéger les intérêts des pauvres ou la santé publique, (approvisionnement en eau gratuit ou subventionné,...), elles peuvent se révéler contre-productives à l'égard des objectifs de développement durable. Beaucoup de problèmes rencontrés pour l'approvisionnement en eau ou l'assainissement sont causés par un recouvrement insuffisant des coûts. En même temps, ce sont les pauvres qui ont le moins de chances d'être connectés aux systèmes municipaux subventionnés d'approvisionnement en eau et d'assainissement (Johnstone, 1997). Au lieu d'offrir des services collectifs de mauvaise qualité à des taux subventionnés, il vaudrait mieux faire payer le plein tarif pour un service plus fiable et mieux adapté aux besoins des communautés à faible revenu (Panayotou, 1994). L'ensemble des besoins financiers peut aussi être réduit en faisant participer les communautés à la prestation de ces services. Dans le contexte des projets de développement au Pakistan, on a estimé qu'un service qui coûte 1 dollar US quand il est procuré par la communauté locale, coûte entre 3 et 5 dollars US quand il fait partie d'un projet du gouvernement et entre 7 et 30 dollars US s'il constitue un élément d'un projet financé par la Banque mondiale (Hassan, 2001).

Identifier et s'attaquer à de telles incitations perverses exige la participation du ministère des Finances ou de l'autorité équivalente ainsi que celle d'autres services de tutelle, puisqu'une refonte radicale de la politique fiscale standard est peut-être nécessaire – comme le montre le cas de la Belgique (Encadré 9.6).

Encadré 9.6 : L'intégration des objectifs de développement durable dans le système fiscal – Belgique

Dans son Plan fédéral pour un développement durable 2000-2004, la Belgique a donné la priorité à l'intégration des principes de développement durable dans son système fiscal. Le but est de revoir la base d'imposition, de supprimer les régimes préférentiels fiscaux pour les produits et les procédés de production polluants, d'introduire une taxe (supplémentaire) sur les modes de production ou de consommation jugés indésirables pour des raisons sociales ou écologiques et/ou bien d'introduire des régimes préférentiels pour ceux qui sont désirables.

Un groupe de travail interdépartemental, présidé par le ministère des Finances, préparera un rapport sur la réforme fiscale verte. Le groupe commencera par dresser un inventaire de toutes les dérogations et dégrèvements qui existent dans le système fiscal et qui entravent le développement durable. Il formulera ensuite des propositions pour corriger cette situation. Il étudiera également différentes propositions de taxes vertes.

Source : Plan fédéral pour un développement durable 2000-2004, Belgique

(b) L'adaptation des mécanismes de marché existants

Si l'on veut créer une incitation au développement durable, il est souvent préférable d'adapter les politiques existantes de façon à ce qu'elles tiennent mieux compte des objectifs de développement durable, plutôt que de les supprimer ou d'introduire de nouveaux mécanismes. Une étude des instruments existants au Chili les a qualifiés «d'instruments pseudo-économiques pour l'élaboration d'une politique environnementale» (ECLAC, 2001), insistant sur le fait que si ces instruments ont l'air d'être des mécanismes de marché pour l'élaboration d'une politique environnementale, ils étaient en fait, à l'origine, conçus sur des bases purement économiques. L'étude offre des exemples de tels instruments, y compris :

- Une subvention pour les projets de reboisement qui, à l'origine, portait sur les espèces exotiques aussi bien qu'indigènes. Cette subvention est maintenant réorientée vers les espèces indigènes et limitée aux petits et moyens exploitants, en tenant compte de facteurs environnementaux et sociaux.
- Un système par lequel on affecte gratuitement les droits d'utilisation de l'eau, sans restrictions quant à l'accaparement de ces droits.

Il est important de noter qu'il est relativement facile d'appliquer les adaptations de mécanismes de marché existants et qu'aucun système administratif nouveau n'est nécessaire pour les introduire. On peut par conséquent y voir une option plus viable que l'introduction de mécanismes entièrement nouveaux.

(c) Les nouveaux mécanismes de marché

Les mécanismes de marché peuvent pénaliser les entreprises ou les individus en cas d'effets environnementaux ou sociaux défavorables. Ils peuvent aussi leur faire payer l'utilisation des ressources naturelles. Ils peuvent enfin les récompenser lorsqu'ils

Nombre de mécanismes de marché existants ont des potentialités en matière de développement durable – à condition de les réorienter vers des résultats durables

On peut concevoir de nouveaux mécanismes de marché permettant de procurer de multiples avantages au développement durable...

fournissent des services environnementaux ou sociaux. Ces dispositifs présentent trois avantages principaux :

- Ils peuvent réduire les coûts d'atteindre les objectifs prévus par la stratégie de développement durable.
- Ils assurent des incitations continues à l'innovation et l'amélioration.
- Ils constituent une source de revenus pouvant être utilisée dans le cadre d'une stratégie de développement durable, que ce soit par une affectation à des activités spécifiques, une contribution à un fonds environnemental ou social ou encore pour contrebalancer d'autres taxes (impôt sur les salaires,...). En Europe de l'Est, les fonds environnementaux, alimentés par les différentes redevances environnementales qui ont été introduites, jouent un rôle crucial dans l'orientation vers la solution des problèmes environnementaux.

On a maintenant acquis l'expérience d'une gamme étendue de mécanismes qui ont été introduits à la fois dans les pays développés et dans les pays en voie de développement, dont on peut tirer des enseignements importants (voir l'encadré 9.7).

Encadré 9.7 : Les mécanismes de marché susceptibles d'atteindre les objectifs de développement

- Les droits sur les émissions, comme les droits sur les effluents et les taxes sur le SO₂ et les NO_x, pour encourager les entreprises à réduire leurs émissions par des mesures de procédé intégré et de fin de tuyau afin d'éviter le paiement des droits.
- Les taxes sur les déchets (sur l'enfouissement des déchets, etc.) pour rendre plus coûteux le traitement des déchets et, par suite, encourager le recyclage et la réduction des déchets.
- Les taxes sur les produits, par exemple sur l'énergie, les lubrifiants, les batteries, les engrais, les pesticides et les emballages et autres produits ayant un impact environnemental au moment de la fabrication, la consommation ou le traitement des déchets.
- Les différenciations fiscales pour favoriser la durabilité (l'essence avec ou sans plomb) pour réorienter la consommation d'un produit plus polluant vers un produit moins polluant.
- Les droits d'usage comme les droits d'entrée aux parcs naturels
- Les subventions ou les dégrèvements préférentiels pour l'introduction d'une technologie propre ou toute production ayant des effets induits positifs sur l'environnement.
- La maximalisation de la rente provenant des ressources (droits sur les concessions forestières,...) au moyen des appels d'offres et redevances foncières et, pour l'eau, des droits d'extraction (tarification des eaux souterraines en Thaïlande,...)
- Les cautions environnementales dans les industries minière et forestière pour s'assurer de la récupération des sites miniers abandonnés et du reboisement ou de l'aménagement durable des forêts.
- Les systèmes de remboursement de consignes (sur les emballages entre autres), pour encourager la réutilisation, le recyclage ou le traitement contrôlé des déchets. Des consignes, payables à l'achat d'un produit, sont remboursées quand le produit ou, dans certains cas, son emballage, est rapporté à un endroit donné.
- Les marchés de services environnementaux : par exemple, les permis négociables pour le SO₂, le commerce des crédits d'émission de carbone, les droits transférables de développement et les paiements pour la protection des bassins versants (voir l'encadré 2.1, au chapitre 2).

Les questions principales concernant ces mécanismes sont les suivantes :

- *Fixer le choix du niveau correct pour la redevance ou le paiement.* Au début, les systèmes mis en place cherchaient à mobiliser des fonds plutôt qu'à changer les comportements. Les redevances étaient par conséquent peu élevées. Par la suite, on a essayé d'insister davantage sur l'effet d'incitation.
- *S'assurer du paiement et s'attaquer à la fraude* sans trop accroître les coûts, en particulier lorsque les moyens mis en œuvre sont peu efficaces. Au Mexique, la taxe sur les eaux usées a souffert d'une perception peu efficace (Seroa *et al*, 2000).
- *Surmonter les résistances de certains groupes* qui sont susceptibles d'être négativement affectés par l'introduction du nouveau mécanisme de marché. Les secteurs industriels à grande consommation d'énergie ont résisté à l'imposition de taxes sur les combustibles fossiles, ce qui a souvent conduit à l'inclusion de dérogations et de réductions. La coopération internationale peut aider à surmonter ces problèmes. Par exemple, à la réunion du Comité préparatoire des Nations Unies en octobre 2001, on a considéré l'introduction d'une taxe sur le carbone à l'échelle internationale comme l'un des mécanismes principaux pour la promotion du développement durable. Les nations industrialisées auraient à verser un certain pourcentage de la taxe à l'organisme chargé de sa gestion, mais les pays en voie de développement seraient exemptés d'une telle obligation et pourraient par conséquent affecter le montant total du produit de la taxe à des stratégies de développement durable.
- *Tenir compte des effets régressifs sur les pauvres* qui sont les moins à même de s'adapter aux changements proposés. Les taxes sur les combustibles fossiles, par exemple, peuvent produire des effets défavorables sur les pauvres, à moins qu'on puisse aider ces groupes à adopter des mesures propres à économiser l'énergie comme, par exemple, le remplacement des appareils ménagers pour la cuisine et le chauffage par des moyens nouveaux plus efficaces.
- *S'assurer que le revenu obtenu est utilisé correctement* et prévoir une protection contre les détournements, ce qui, en général, exige la création de structures institutionnelles.

... mais il existe plusieurs entraves à leur fonctionnement efficace...

L'OCDE (1997b, 2001) a évalué les mécanismes économiques dans les pays de l'OCDE. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC) a récemment compilé les premières évaluations de ces mécanismes pour la région.

Certains mécanismes financiers transfèrent de l'Etat aux entreprises le coût de la réglementation et du suivi. Cependant, de tels dispositifs sont souvent omis du « menu » général des mécanismes de marché parce qu'il leur manque l'élément d'incitation des mécanismes de marché traditionnels. Toutefois, dans le cadre d'un pays en voie de développement, ils peuvent constituer d'importants instruments pour financer les outils de politique environnementale. Au Pérou, ce sont les entreprises intéressées qui couvrent le coût du suivi des plans des sociétés minières (CONAM, 1998).

... que le processus stratégique peut aider à surmonter

9.3.2 Les mécanismes de marché au niveau local

Le degré auquel les mécanismes décrits ci-dessus peuvent être appliqués par les autorités locales dépend du degré de décentralisation et de la répartition des

responsabilités et de l'autorité qui y sont associées. Dans de nombreux cas, les autorités locales n'ont qu'un pouvoir limité d'établissement d'impôts, mais elles peuvent souvent exercer un contrôle sur la prestation de services collectifs tels que l'enlèvement des ordures ménagères, l'approvisionnement en eau et l'hygiène publique. Un plus grand recouvrement des coûts des services gérés au niveau local permettra à la fois de mobiliser des fonds et d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles. Le Brésil offre un exemple d'un mécanisme financier opérant au niveau local pour atteindre les objectifs environnementaux et sociaux (Encadré 9.8).

Encadré 9.8 : Les mécanismes financiers à l'appui des objectifs environnementaux au niveau local : l'ICMS ecológico

L'ICMS ecológico montre la manière dont les règles régissant le partage des recettes entre les différents niveaux de gouvernement peuvent affecter les mesures d'incitation au développement durable au niveau local. L'ICMS est une taxe sur les ventes prélevée par les différents Etats du Brésil. D'après la constitution brésilienne, les gouvernements des Etats sont tenus de transférer 25% des recettes ICMS aux municipalités. Sur ce montant, 75% sont distribués aux municipalités sur la base de la valeur ajoutée qu'elles produisent. Les 25% restants sont répartis entre les municipalités selon des critères choisis par le gouvernement de l'Etat. Traditionnellement, ces critères ont visé la population, la superficie des terres et la production agricole, mais certains Etats du Brésil ont introduit un critère écologique. Il est fondé sur la superficie des terres protégées et, dans certains cas, la qualité de cette protection. Les municipalités sont ainsi incitées à désigner des zones protégées et à améliorer la gestion des zones existantes. Dans l'Etat de Parana, 2,5% du montant total transféré aux municipalités est distribué selon ce critère écologique. Un supplément de 2,5% est distribué pour la protection des bassins versants. A Minas Gerais, en plus du critère écologique, la distribution se fait aussi sur la base de la qualité des services collectifs, de l'assainissement et de l'élimination des déchets.

Source : Grieg-Gran (2000)

9.4 L'intégration du développement durable dans la prise de décisions d'investissement et financières

Les investisseurs devraient intégrer les critères locaux de développement durable dans leurs processus décisionnels

Le succès et la crédibilité d'une stratégie de développement durable dépendent du degré auquel les principales parties prenantes s'y conforment. Par exemple, une stratégie qui met l'accent sur la promotion de l'énergie renouvelable ou de l'efficacité énergétique est affaiblie si les organisations du secteur privé ou du secteur public investissent dans des centrales à combustible fossile. Ceci veut dire que les décisions financières cruciales doivent s'accorder avec la SNDD et que l'intégration des objectifs de développement durable dans les processus décisionnels des entreprises doit être, en même temps, l'un des objectifs clés de la SNDD. Pour atteindre ce but, un certain nombre d'acteurs différents doivent participer à l'opération et, en particulier les services de l'Etat, le secteur privé et les institutions financières locales et étrangères (voir l'encadré 9.9). En vue de l'importance des investissements étrangers dans les pays en développement, la situation est compliquée par la nécessité de s'adresser à des sociétés basées à l'étranger, ainsi qu'aux institutions financières qui les soutiennent. La plupart des décisions prises par les entreprises dans le domaine des investissements étrangers directs (IED) exigent la participation d'une institution financière, soit directement par l'obtention d'un prêt pour couvrir les frais de premier établissement, soit indirectement par l'obtention

Encadré 9.9. : Types d'institutions participant aux décisions d'investissement du secteur privé dans les pays en développement

Services officiels

Services nationaux

- Le ministère de l'Industrie ou des Finances et autres ministères participant aux négociations avec les investisseurs étrangers.
- L'Organisme pour l'encouragement à l'investissement ou le Conseil d'investissement – aux niveaux national et infra-national – chargé de rendre publiques les possibilités d'investissement dans le pays et d'attirer les investisseurs étrangers.
- Les banques nationales de développement qui fournissent des prêts et des fonds propres aux entreprises locales.

Institutions financières de développement multilatérales et bilatérales

Les institutions financières de développement (SFI, Swedfund, ...) ont pour but de promouvoir l'expansion du secteur privé dans les pays en voie de développement en fournissant des prêts ou des capitaux et aussi en mobilisant le capital privé. Elles investissent également en fonds de capital risque pour procurer aux entreprises un financement de démarrage.

Organismes de crédit à l'exportation

Les organismes de crédit à l'exportation (OCE) ont été créés à l'origine pour promouvoir le commerce, en procurant aux entreprises une garantie, souscrite par le gouvernement, couvrant les risques des exportations ou en accordant une aide financière aux acheteurs. De nos jours, les fonctions des OCE sont beaucoup plus larges et s'étendent aux garanties d'investissement, à l'assurance des risques politiques et, dans certains cas, au financement direct des investissements par le truchement de prêts et de fonds propres. Les OCE sont par conséquent des acteurs importants pour les décisions concernant les investissements étrangers directs, particulièrement pour les projets visant les grandes infrastructures, les mines, le pétrole et le gaz. Le démarrage d'un projet peut dépendre de leur participation.

Le secteur privé

Les gestionnaires de fonds

Les institutions qui gèrent les fonds de pension et les fonds communs de placement dans les pays en voie de développement sont des investisseurs importants dans un grand nombre de sociétés transnationales et/ou de sociétés ayant des filières d'approvisionnement dans les pays en développement. Par ailleurs, elles investissent directement, mais dans une moindre mesure, dans des entreprises cotées en bourse des pays en voie de développement. Les fonds de pension locaux sont en passe de devenir des investisseurs importants dans quelques pays à revenu moyen.

Les banques commerciales soutiennent les investissements étrangers directs et les entreprises locales par le financement des nouvelles installations, de l'expansion ou des acquisitions des entreprises et projets.

Les fonds privés et le capital-risque sont souvent investis dans des sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse, le plus souvent dans des activités à rendement élevé et à haut risque. Cette catégorie d'investissement est particulièrement importante pour le démarrage et la restructuration des entreprises.

L'évaluation des motivations des investisseurs et des critères d'investissement qu'ils appliquent est une tâche stratégique utile

d'une assurance des risques. Les institutions financières locales, qui dans les pays en voie de développement sont de plus en plus souvent entre les mains d'entreprises étrangères, sont aussi des sources de financement importantes pour les entreprises productives.

Pour développer une SNDD cohérente et dotée des outils adéquats, il est important de comprendre la motivation des entreprises et des institutions financières lorsqu'elles s'intéressent au développement durable. Il est crucial d'améliorer la divulgation des décisions d'investissement par les entreprises et par les institutions financières publiques et privées. Il s'agit là d'une condition sine qua non pour acheminer les ressources privées vers les investissements durables et pour évaluer l'impact de leurs activités.

9.4.1 Les raisons de l'intérêt pour le développement durable

La question qui se pose pour toutes les institutions décrites dans l'encadré 9.9 est la suivante : quelles sont les raisons qui les poussent à faire du développement durable une considération essentielle pour leurs opérations ?

Les ONG ont critiqué les *institutions financières de développement (IFD) multinationales et bilatérales et les organismes de crédit à l'exportation* en vue du conflit apparent entre leurs décisions de financement d'une part et, d'autre part, la politique de leur gouvernement (ou bien les objectifs internationaux du développement dans le cas des institutions multilatérales). L'objectif prioritaire des OCE est l'encouragement du développement industriel ou des exportations du pays d'origine, mais la nécessité de cohérence avec la politique générale du gouvernement est pour eux un mobile puissant. Par conséquent et ce jusqu'à récemment, l'impact des développements qu'ils financent dans le pays d'accueil n'a guère retenu leur attention. La pression des ONG les a pourtant contraints maintenant à considérer les effets plus larges de leurs activités, à la suite de quelques projets controversés avec financement OCE, comme le barrage des Trois gorges en Chine et le barrage Illisu en Turquie. A la fin de l'an 2000, le service britannique pour la garantie de crédits à l'exportation a publié un énoncé de principes commerciaux. Il cherchait ainsi à s'assurer que ses activités reflétaient la politique du gouvernement sur la développement durable, l'environnement, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et le commerce (voir www.ecgd.gov.uk). Dans d'autres pays de l'OCDE, les OCE sont en train de formuler des politiques semblables, tandis que l'OCDE prépare maintenant un ensemble de directives pour les OCE afin de garantir aux sociétés une situation équilibrée.

L'argument de cohérence est moins convaincant pour *les institutions publiques du pays d'accueil*. Les pressions qui poussent à rivaliser avec d'autres pays pour attirer des investissements étrangers pourraient mener à accepter des activités IFD en conflit avec une SNDD en termes de normes environnementales et sociales. L'existence de mesures d'incitation ou de dégrèvements fiscaux peut également saper les mécanismes financiers introduits dans la stratégie pour activer le développement durable. Ce manque d'intérêt pour la cohérence peut être aggravé par deux facteurs : les pressions institutionnelles pour atteindre certains objectifs (le nombre et l'importance des investissements étrangers ou le nombre d'emplois créés) ; ou la perception que la prise en compte du développement durable va se solder par une perte nette.

On a toutefois observé que les gouvernements qui réussissent le mieux à attirer les IFD sont ceux qui satisfont aux exigences d'une bonne gouvernance. Par conséquent,

au lieu d'utiliser une approche traditionnelle par incitations, une approche normative – mettant l'accent sur la création d'une réglementation plus transparente et plus stable pour les investisseurs – pourrait se révéler efficace comme moyen d'attirer les IFD sans nécessairement affaiblir les normes relatives à l'environnement et l'emploi (Oman, 2009). Pour convaincre les institutions gouvernementales chargées des investissements de la nécessité de tenir compte du développement durable, il faudra que le processus de la SNDD aborde la question des règles relatives aux investissements.

Pour les institutions du secteur privé, l'argument le plus convaincant consiste à montrer que la prise en considération des problèmes de développement durable est avantageuse d'un point de vue commercial. A titre d'exemple, les conclusions d'une étude des institutions financières par le PNUE montrent que le fait que les questions environnementales ne sont pas perçues comme importantes pour la rentabilité constitue un obstacle significatif à leur intégration dans l'analyse du crédit et des investissements (PNUD/PWC, 1998). Toutefois, cet argument commercial est aussi avancé pour les institutions du secteur public, particulièrement à cause des pressions qu'elles subissent pour opérer sur une base commerciale.

On peut aborder l'argument commercial en faveur du développement durable à deux niveaux : au niveau de l'entreprise et au niveau de l'institution financière de soutien.

(a) Au niveau de l'entreprise

On fait généralement valoir que les sociétés qui font preuve de responsabilité sociale jouissent d'un certain nombre d'avantages financiers qui, en fin de compte, affectent les bénéfices et les risques des investisseurs. On citera les arguments typiques suivants :

- *Réduction des coûts* : Les technologies propres sont, en général, plus efficaces. De plus, en réduisant l'utilisation de matières premières et en accroissant le recyclage, on peut réduire les coûts de production. De même, de bonnes conditions de travail peuvent conduire à une plus haute productivité et à une diminution des conflits sociaux, tout en permettant d'attirer et de garder plus facilement la main d'œuvre.
- *Une plus grande ouverture au changement* : les réformes législatives (le renforcement de la réglementation par exemple) ou les modifications des règles de responsabilité pour dommages causés aux tiers, peuvent entraîner des frais importants qui, parfois, ne sont pas prévus par les entreprises. Celles qui peuvent se préparer aux changements réglementaires par le moyen, par exemple, d'initiatives spontanées, en tireront un avantage concurrentiel.
- *Avantages de marché* : Les entreprises qui peuvent justifier qu'elles respectent des normes environnementales et sociales strictes peuvent obtenir des avantages de marché. Elles peuvent avoir accès à des marchés sensibles aux questions environnementales ou se trouver probablement mieux placées pour conserver leurs marchés si les acheteurs adoptent des critères d'achats plus stricts. Elles peuvent également obtenir des prix plus élevés pour leurs produits.
- *Réputation et gestion du risque* : Les pratiques commerciales responsables ont un effet positif sur la réputation et l'image publique de l'entreprise. Une perte de réputation peut affecter les ventes surtout lorsque les campagnes des ONG recommandent un boycott par les consommateurs. D'une manière plus générale, elle peut affecter la « liberté opérationnelle » de l'entreprise dans le

L'argument commercial en faveur du développement durable doit être examiné dans le cadre du processus stratégique, du point de vue à la fois des entreprises...

domaine social. Il est important de conserver sa réputation pour maintenir de bonnes relations avec les organismes de réglementation et la communauté locale. Il en résulte des avantages financiers par la réduction du temps nécessaire pour obtenir l'autorisation du gouvernement et le soutien de la communauté pour une expansion ou de nouveaux développements.

(b) L'argument commercial du point de vue des institutions financières

... et des investisseurs

Les avantages financiers dont bénéficient les entreprises qui tiennent compte des questions de développement durable se traduisent en rendements plus élevés ou en risques réduits pour les investisseurs. À l'inverse, le risque accru auquel sont confrontées les entreprises par suite de la gestion inadéquate des aspects environnementaux et sociaux de leurs activités peut se solder en risques pour les institutions financières qui les soutiennent.

L'évaluation des risques fait partie de la procédure normale concernant les décisions d'investissement, mais ce n'est que récemment que l'on a considéré les questions environnementales et sociales comme un élément essentiel du risque. On peut classer comme suit les risques environnementaux et sociaux courus par les institutions financières :

- *Risque direct* – lorsque l'institution financière est tenue pour responsable des coûts de nettoyage ou des revendications de tiers pour des dommages causés par la pollution. C'est ce qui peut se produire lorsqu'une banque annule un prêt et prend possession de terrains offerts en nantissement.
- *Risque indirect* – lorsque le durcissement de la réglementation environnementale affecte les liquidités de la société et sa capacité à rembourser ses prêts ou obtenir un rendement de l'investissement.
- *Risque lié à la réputation* - lorsque l'incapacité de l'institution financière à donner aux aspects impacts environnementaux et sociaux une attention soignée risque de produire une mauvaise publicité tant pour l'institution que pour l'entreprise concernée.⁴

D'un point de vue plus positif, la manière dont une entreprise traite les questions de durabilité peut fournir une bonne indication sur ses capacités de gestion, ce qui constitue l'un des facteurs les plus importants pour toute décision financière. L'efficacité à relever les défis complexes de développement durable sous-entend une capacité à traiter les autres domaines de gestion.

(c) Les éléments essentiels de l'argument commercial

Les arguments commerciaux dépendent essentiellement des facteurs suivants :

- Les gouvernements introduisent et appliquent une réglementation environnementale et sociale.
- Les marchés deviennent sensibles aux problèmes de développement durable.

⁴ Basé sur la fiche d'information numéro 3 du PNUE sur l'initiative pour les institutions financières « L'environnement et le risque de crédit.

- La menace que suppose pour la réputation des entreprises, si elle est connue, une performance environnementale et sociale médiocre qui peut avoir des effets sur leur réussite financière.

Dans un grand nombre de pays en voie de développement, les deux premiers facteurs sont, pour le moment, moins pertinents parce que la législation est peu appliquée et que les consommateurs ne s'intéressent guère qu'à la qualité et aux prix. Dans ce cas, l'argument immédiat dépend des implications financières des effets sur la réputation de l'entreprise aux niveaux local, national et international. Toutefois, le risque lié à la réputation est inégal dans ses effets et il est probable que les grandes sociétés à haute visibilité pour les consommateurs seront plus affectées que d'autres.

Il n'est pas certain que le processus SNDD rende les entreprises plus visibles. Il peut toutefois fournir une base plus objective pour juger la réputation d'une entreprise. Le processus peut renforcer les attentes à l'égard des obligations sociétales des entreprises et mettre en lumière les compromis jugés acceptables entre le développement économique et la performance environnementale et sociale. La participation des milieux d'affaires au processus SNDD pourrait aussi avoir un impact sur la réputation des entreprises ainsi que sur celle des institutions financières qui les soutiennent.

9.4.2 Comment les institutions financières peuvent-elles intégrer le développement durable ?

A quelques exceptions près, les institutions financières ont traditionnellement interprété le processus décisionnel de façon étroite, sans beaucoup se soucier des impacts environnementaux et sociaux. On peut toutefois noter des signes de changement puisque beaucoup d'institutions (bien que surtout dans le Nord) sont en passe d'introduire des procédures permettant une évaluation environnementale et sociale. Un grand nombre d'institutions ont souscrit à la Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable du PNUE (voir l'encadré 9.10). Au surplus, quelques grandes institutions financières transnationales ont adhéré au Pacte Global (*voir section 2.2.2 e*) qui implique un engagement envers la durabilité sociale et environnementale.

(a) Les défis pour les institutions financières du Nord

Le défi à relever par les institutions financières du Nord est celui de définir les normes pouvant servir de point de référence et de s'assurer que ces normes tiennent compte des perspectives et des priorités locales. Ceci est particulièrement important lorsque la législation du pays d'accueil ne prévoit pas ou n'applique pas rigoureusement des normes environnementales et sociales strictes. Les ONG du Nord exercent une certaine pression sur les organismes publics de financement pour exclure totalement certaines activités (comme l'exploitation minière et les combustibles fossiles) à cause de leur impact environnemental et social. Ces types de décisions doivent pourtant être pris au niveau national ou local sur la base d'une analyse des arbitrages comme dans le processus SNDD.

La SNDD peut donner des conseils aux investisseurs étrangers sur les normes de durabilité qui ont du sens au niveau local

Les institutions financières doivent faire face à un autre défi : l'évaluation des impacts au-delà du projet et des limites de l'entreprise, en remontant la filière. Compte tenu de la complexité du réseau de fournisseurs et de parties contractantes susceptibles d'être associés à une entreprise donnée, ainsi que du manque de

Encadré 9.10 : L'initiative du PNUE pour les institutions financières

Une large gamme d'institutions a adhéré à l'Initiative du PNUE pour les institutions financières (banques commerciales, banques d'affaires, spécialistes du capital-risque, gestionnaires d'actifs et banques multilatérales de développement). Ces institutions ont souscrit à la Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable du PNUE. Cette déclaration engage les parties signataires à incorporer à leurs opérations de bonnes pratiques environnementales. Un objectif secondaire de l'Initiative consiste à encourager les investissements du secteur privé dans des technologies et des services écologiquement rationnels. Malgré l'inclusion du terme « développement durable » dans la déclaration du PNUE, l'accent est mis principalement sur les questions environnementales, reflétant ainsi les attributions de l'organisation chef de file.

Jusqu'à présent, les signataires viennent surtout de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Toutefois, le PNUE a organisé des réunions dans différentes régions pour inciter les institutions financières des pays en voie de développement à signer la déclaration (en commençant avec l'Asie en avril 2001 et l'Amérique latine en novembre 2001). On compte parmi les signataires la Banque agricole des Philippines, la Banque commerciale de l'Ouganda, la Banque nationale angolaise et la Maison thaïlandaise d'investissement et de titres. Dans les pays en voie de développement, les signataires sont surtout des banques de développement et des institutions publiques, mais les réunions régionales encouragent la participation du secteur privé. Toutefois, un certain nombre d'institutions financières transnationales, parmi les plus importantes, sont représentées, comme HSBC, Barclays, UBS et Citigroup. De plus en plus, ces institutions créent des filiales dans les pays en développement.

Une étude, menée en 1998, rend compte des progrès accomplis par les signataires en matière d'intégration de considérations environnementales. Elle révèle que la plupart des organisations sondées avaient une politique environnementale interne et un service consacré à l'environnement. Par ailleurs, ces organisations avaient mis en place ou préparaient des politiques et des procédures environnementales relatives au crédit commercial et au financement de projets. Un nombre réduit d'institutions avaient des politiques environnementales relatives aux activités de banques d'affaires ou d'assurance.

Les questions environnementales le plus communément considérées dans les opérations de crédit, d'investissement et d'assurance étaient les suivantes :

- Le respect de la législation;
- La réputation générale de la société;
- La nature et l'envergure des obligations environnementales.

Source : PNUE/PWC, 1998 www.unepfi.net

transparence qui caractérise généralement de telles relations commerciales, il est parfois difficile de réunir les informations nécessaires à l'évaluation projetée.

Un certain nombre de mécanismes ont été mis au point pour aider les entreprises et les institutions financières à tenir compte des problèmes environnementaux et sociaux lors de l'évaluation des décisions d'investissement :

- *Les systèmes de certification* permettent, en offrant une approbation indépendante ou une évaluation des éléments clefs des performances environnementales et/ou sociales, de réduire la charge de collecte de renseignements et d'évaluation pour les investisseurs individuels.

- *L'amélioration de la qualité des rapports des entreprises sur les questions de durabilité*, en facilitant à la fois leur interprétation par les investisseurs et les comparaisons avec d'autres entreprises. L'Initiative de notification mondiale (GRI en anglais) a pour but de standardiser les rapports sur la durabilité et de les mettre sur le même plan que les rapports financiers en matière de crédibilité et de comparabilité. En juin 2000, à la suite d'une discussion entre une pluralité de parties prenantes, GRI a publié des directives, actuellement en cours de révision, pour l'élaboration des rapports sur la durabilité.
- Suivant le modèle des indices de solvabilité et des indices boursiers, un certain nombre d'organisations ont créé *des systèmes de notation des sociétés selon des critères environnementaux et/ou de durabilité*. Compte tenu des problèmes d'élaboration des rapports sur l'environnement et la durabilité, mentionnés ci-dessus, ces organisations visent à utiliser une analyse spécialisée pour interpréter et évaluer l'information et noter chaque entreprise dans un secteur donné (l'encadré 9.11).

Encadré 9.11 : Les systèmes de notation des entreprises selon des critères de durabilité

L'Indice Dow Jones Sustainability Group (DJSI) [indice axé sur le développement durable] suit la performance des principales sociétés dites de « développement durable » dans l'indice Dow Jones Group. Il a pour but de mettre à la disposition des investisseurs et de l'industrie une évaluation indépendante, rigoureuse et transparente des performances en matière de durabilité. En octobre 2001, les deux Indices qui le composent, l'indice Dow Jones Sustainability World [indice mondial de durabilité] et l'indice Dow Jones STOXX Sustainability, couvraient respectivement 300 et 151 entreprises présentes dans 64 secteurs. L'indice DJSI World (mondial) sélectionne les premiers 10% en termes de capitalisation des principales sociétés de développement durable figurant dans l'indice Dow Jones Group. L'indice DJSTOXX comprend les premiers 20% de l'indice Dow Jones STOXX600 en termes de durabilité. Les sociétés sont évaluées d'après une méthodologie conçue par DJSI, qui mesure les risques et les perspectives économiques, environnementaux et sociaux. Les critères portent sur des aspects généraux ainsi que des aspects spécifiques au secteur d'activité concerné. Parmi les critères sociaux utilisés figurent les stratégies susceptibles de faciliter la participation des parties prenantes, la formulation d'une politique sociale, des codes de conduite et des normes à respecter par les fournisseurs. Les entreprises sont évaluées à partir de l'information fournie au moyen d'un questionnaire et de leurs politiques et rapports, ainsi que des informations rendues publiques (voir : www.sustainability-index.com)

La série d'indices FTSE4Good (voir : www.ftse4good.com) est une approche semblable adopté par l'autre acteur principal dans le domaine des indices boursiers. Créée en 2001, la série comprend huit indices régionaux différents pour l'investissement socialement responsable. Les sociétés, qui doivent demander à être prises en considération, sont évaluées par rapport à la durabilité environnementale, aux aspects sociaux et leurs relations avec les parties prenantes, ainsi qu'aux droits de l'homme.

S'attendre à ce que les institutions financières d'outre-mer jouent un rôle direct majeur dans le processus SNDD n'est pas réaliste. Néanmoins, il est important de considérer comment le processus stratégique peut renforcer leurs initiatives en proposant des normes de référence et des sources d'information, en obtenant l'accord des parties prenantes sur les activités/secteurs prioritaires ou qu'on doit éviter.

Le processus SNDD donne l'occasion aux institutions financières nationales d'étudier les coûts, avantages et risques du développement durable – et de se concerter pour élaborer des normes cohérentes

(b) Les défis pour et les institutions de financement et d'investissement nationales

Au niveau national, il faut que les institutions dont la liste figure dans l'encadré 9.9 participent au processus stratégique. Les instances gouvernementales s'intéressant aux investissements de l'extérieur et, plus généralement, au développement industriel doivent élargir leur mandat pour couvrir les questions de développement durable. Il est nécessaire de convaincre les institutions financières des avantages liés à l'intégration des éléments de développement durable dans leurs opérations. Par conséquent, ces deux types d'institutions doivent, dès le début, être des parties prenantes et des participants clés au processus SNDD.

Au moment d'élaborer la stratégie, il est nécessaire d'identifier les activités qui vont renforcer, à l'intérieur même des institutions, la capacité d'évaluation du développement durable, afin de produire de l'information et se mettre d'accord sur des normes de référence. Il faudra peut-être prendre de nouvelles initiatives mais, dans certains cas, on pourra s'appuyer sur des initiatives existantes ou s'y rattacher. L'encadré 9.12 donne des exemples d'initiatives nationales et régionales dans les pays en développement visant à renseigner les investisseurs sur la performance environnementale et sociale des entreprises, à accroître la compréhension des liens entre la performance financière et le développement durable.

Encadré 9.12 : Exemples d'initiatives d'investissement durable dans les pays en développement

Brésil

L'initiative Eco-finanças a été lancée au Brésil, en septembre 2000, en partenariat entre Friends of the Earth et l'école de gestion de Sao Paulo. Elle a pour but de renseigner les ONG sur les institutions financières et de sensibiliser les institutions financières aux questions touchant l'environnement. Des ateliers sont organisés - sur les finances pour les ONG, sur les enjeux environnementaux pour les institutions financières, notamment sur le risque environnemental et les systèmes de gestion de l'environnement.

Asie Pacifique

L'Association pour l'investissement durable et responsable (ASRIA) a été créée, en l'an 2000, pour encourager la responsabilité sociale et les pratiques d'investissement durable dans la région Asie Pacifique. Elle vise à établir une communauté d'individus et d'organisations s'intéressant aux investissements durables et responsables (IDR) et, ce faisant, à mobiliser les marchés de capitaux en Asie pour privilégier les entreprises soucieuses de durabilité. Son principe de base est que le système dit du « triple bénéfice net », qui consiste à intégrer des éléments tels que la justice sociale, le développement économique et un environnement sain avec des considérations financières, peut procurer des avantages à la fois financiers et sociétaux. AIDR reçoit le soutien d'un certain nombre d'acteurs financiers clés dans le domaine de l'IDR en Europe et en Amérique du Nord. (www.asria.org)

Inde

En Inde, le Centre pour la science et l'environnement exécute un projet de « notation verte ». Il a pour but d'analyser les performances relatives des industries indiennes quant à l'incorporation des principes d'une bonne gestion environnementale dans leurs pratiques de gestion. On attend de la notation qu'elle serve de source d'information pour les investisseurs, mais elle sera aussi d'utilité pour les gestionnaires industriels et les organismes de réglementation. Des indices existent pour le secteur de la pulpe et du papier et sont en préparation pour le secteur de l'automobile et du chlore-alcali. (www.oneworld.org/html/eyou32_old.htm)