

Promotion de sources de financement novatrices pour le développement : Quel rôle pour les parlements ?



Réunion-débat organisée par
l'Union interparlementaire (UIP) en coopération avec le
Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
(Bureau du financement du développement)
avec la participation de parlementaires

Nations Unies, New York — vendredi 10 juin 2005

Historique

La réunion-débat visait à donner aux Nations Unies une première impression directe de l'appui politique dont les sources novatrices de financement du développement disposent actuellement dans les milieux parlementaires ou qu'elles pourraient mobiliser à l'avenir. Elle faisait suite à une résolution que l'UIP a adoptée à sa 112^{ème} Assemblée à Manille et dans laquelle celle-ci se déclarait "*favorable* à un examen plus approfondi des propositions concernant les mécanismes internationaux de financement comme moyens à la fois constructifs et réalistes d'assurer des ressources supplémentaires aux fins du développement". La réunion-débat était également destinée à apporter, sur cette question très spécifique, une contribution additionnelle au Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, qui était prévu pour les 27 et 28 juin 2005.

Pays en développement et pays industrialisés étaient représentés à parts égales à la réunion-débat, qui se composait de sept parlementaires, venus respectivement d'Australie, du Brésil, du Canada, du Gabon, du Mexique, du Royaume-Uni et de Thaïlande (voir en annexe la liste complète des participants).

Discussion

Des sources de financement novatrices sont nécessaires non seulement pour financer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) là où les pays ont pris du retard, mais aussi pour aider à réduire les inégalités qui se creusent pratiquement partout dans le monde en développement.

Du fait de leurs pouvoirs législatifs et budgétaires, les parlements ont un rôle essentiel à jouer dans bon nombre des propositions novatrices examinées. En fait, la plupart des nouvelles sources de financement proposées supposent en dernière analyse un cadre législatif, soit pour réguler les mécanismes de financement existants soit pour en créer de tout nouveaux. Dans le cas de nouveaux impôts, le principe "pas d'imposition sans représentation" veut que les parlements aient le pouvoir de décider en dernier ressort.

Surtout, les parlements ont un rôle essentiel à jouer pour rallier le soutien politique nécessaire aux divers mécanismes novateurs proposés. Or, ce soutien politique dépend d'une évaluation réaliste de ce qui est faisable et de ce que les électeurs (en particulier dans les pays donateurs) sont prêts à verser. Les parlementaires doivent veiller à ne pas investir de capital politique dans des propositions irréalistes; en même temps, ils ne devraient pas hésiter à faire preuve d'audace lorsqu'une vraie possibilité d'agir se présente.

Généralement, les donateurs institutionnels (multilatéraux et bilatéraux) ne consultent pas les parlements des pays bénéficiaires sur les plans de développement et leur financement. A ce jour, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), par exemple, ne sont pas systématiquement présentés aux parlements concernés pour y faire l'objet d'un débat. Cette absence de consultation des parlements sur les questions de développement a entraîné divers problèmes tels qu'une mauvaise allocation des ressources, un endettement excessif et un manque de transparence à tous les niveaux. Les parlementaires qui ont participé à la réunion-débat ont tous jugé nécessaire d'être plus largement associés aux décisions relatives au développement et estimé qu'avec des modes de financement novateurs cette évolution avait des chances de se produire.

Les témoignages des intervenants ont confirmé que les capacités institutionnelles des parlements différaient énormément entre pays en développement et pays développés. C'est dans les parlements de ces derniers que les rapports des Nations Unies et d'autres travaux importants des milieux internationaux du développement ont le plus de chances d'être discutés, ne serait-ce qu'en commission.

Pour en revenir au thème spécifique des sources de financement novatrices, des anecdotes rapportées laissent à penser qu'il y a eu très peu de débats parlementaires, du moins en Afrique et en Asie. Dans les pays développés, ces débats ont surtout tourné autour de la Facilité de financement internationale (FFI) et des envois de fonds. Les sept intervenants parlementaires ont été unanimes à penser qu'une proposition novatrice, quelle qu'elle soit, ne suffirait pas à elle seule à combler le déficit laissé par les sources traditionnelles (estimé entre 50 et 100 milliards de dollars par an) et qu'il était donc important d'avancer plusieurs propositions en même temps. Parmi elles, la FFI avait des chances d'être la favorite parce que l'universalité n'était pas nécessaire, qu'elle pouvait mobiliser des sommes considérables, créer un flux plus prévisible et stable et qu'elle se prêtait assez facilement à un contrôle des parlements des pays bailleurs de fonds. Comme elle peut se concrétiser à bref délai, la FFI est la réponse la plus rapide aux besoins de fonds urgents des pays qui se sont éloignés des OMD. La première FFI, à hauteur de quatre milliards de dollars, destinée à des campagnes de vaccination, sera lancée cette année.

S'agissant des envois de fonds, les intervenants ont estimé qu'il ne devrait pas être trop difficile de trouver une solution constructive pour réduire les frais, qui sont en moyenne de 20 pour cent par opération, et d'accroître ainsi le volume global des fonds envoyés. Mais comment faciliter les envois de fonds des immigrés clandestins qui craignent de se signaler aux autorités ? Le problème est beaucoup plus épineux. La situation est devenue particulièrement difficile aux Etats-Unis, qui sont en tête de tous les pays pour

les envois de fonds à l'étranger, à la suite du durcissement des mesures de sécurité consécutif aux attentats du 11 septembre. On ne saurait trop insister sur l'importance des envois de fonds pour des pays comme le Brésil et le Mexique; ils sont actuellement au centre d'âpres débats politiques dans ces pays. Les intervenants ont fait observer en outre qu'une part importante des envois de fonds vient d'organisations et d'associations ayant leur siège dans des pays développés et vise à financer des projets communautaires, et non la consommation. D'autre part, il a été relevé plusieurs fois que les envois de fonds ne sont pas toujours stables et peuvent baisser au moment où les pays pauvres en ont le plus besoin.

Sur le thème des taxes internationales, plusieurs des intervenants parlementaires se sont déclarés convaincus qu'elles resteraient pendant plusieurs années encore un repoussoir politique pour beaucoup de parlements (bien qu'au Canada la Chambre des communes ait adoptée une motion dans laquelle elle se déclarait favorable à une taxe sur les transactions internationales en devises mise au point "de concert avec la communauté internationale"). Cet avis défavorable a été justifié par les raisons classiques : des taxes internationales peuvent avoir un effet de distorsion sur les investissements et les flux commerciaux, porter atteinte à la souveraineté nationale, se révéler impossibles à universaliser, et même affaiblir la capacité de défense des pays (dans le cas de taxes sur les ventes d'armes). Les taxes peuvent être remplacées par des contributions volontaires : comme l'a montré la récente catastrophe du tsunami, on peut déclencher des élans de générosité lorsque les gens comprennent qu'une grande partie du monde en développement souffre et manque de tout. Toutefois, les contributions volontaires sont toujours relativement modestes si on les compare avec l'aide publique au développement.

D'autres intervenants ont toutefois estimé possible d'instituer au moins de nouveaux prélèvements fiscaux sans rechercher un consensus universel. Les taxes d'aéroport perçues au départ des vols en sont le meilleur exemple; ces taxes peuvent être appliquées à l'échelle du pays et générer des ressources abondantes et assez prévisibles. Deux intervenants ont émis l'idée que l'étude d'une forme ou d'une autre de taxe internationale susceptible de servir de renfort à la FFI serait sans doute plus appropriée après 2015 (période pour laquelle les projections de l'aide totale au développement sont à la baisse). Un intervenant a rappelé que les mouvements spéculatifs de capitaux transfrontières ont un effet très déstabilisant sur les économies nationales et a plaidé en faveur d'un encadrement international plus strict. Un autre a souligné que plutôt qu'une taxe internationale, il fallait trouver le moyen d'endiguer l'évasion fiscale au niveau international.

Les parlementaires des pays en développement, en particulier, ont souligné que toute la question des sources de financement novatrices devait être traitée en liaison avec celles, ô combien capitales, de la dette et du commerce. Tant que le coût du remboursement et du service de la dette reste prohibitif pour les économies des pays pauvres, il ne sert pas à grand chose d'expérimenter de nouveaux mécanismes de financement. Ces derniers ne peuvent que compléter les sources traditionnelles, et non les remplacer. Il ne rime à rien de fournir d'une main un financement supplémentaire quand on prélève des ressources de l'autre. Les échanges dette contre développement constituent un bon mécanisme auquel il faudrait recourir davantage.

L'ouverture des marchés aux produits des pays en développement, en particulier agricoles, reste l'un des moyens les plus sûrs de stimuler la croissance économique dans ces pays et de générer les ressources dont ils ont besoin pour atteindre les OMD. Cette approche est en dernière analyse la seule qui favorise vraiment l'autonomie et c'est à elle qu'il faut donner la priorité. Par contre, des sources de financement novatrices peuvent être d'un grand secours aux pays qui n'ont pas l'infrastructure ni les capacités voulues pour faire accéder leurs produits au marché mondial.

Conclusions

L'appui politique des parlements à des sources novatrices de financement du développement semble graviter principalement autour de deux ou trois propositions novatrices. C'est peut-être en partie parce que de nombreux parlements n'ont pas encore débattu de tout l'éventail des propositions, mais peut-être aussi parce que la communauté internationale n'a pas su informer les parlements ni communiquer avec eux.

Quoi qu'il en soit, l'orientation de la réunion-débat sur la FFI et les envois de fonds montre que deux au moins de ces propositions ont des chances d'obtenir l'appui politique requis des parlements assez tôt pour avoir un impact sur la réalisation des OMD.

Il apparaît dans l'ensemble que les pays en développement restent axés sur les sources de financement traditionnelles du développement et qu'ils placent la dette et le commerce en tête de leurs priorités. Les parlements des pays donateurs connaissent mieux la question des sources novatrices et s'y intéressent davantage. Ce groupe reste toutefois divisé entre les diverses propositions novatrices.

Les parlementaires doivent resserrer leurs liens de coopération internationale pour rendre les gouvernements et les organisations intergouvernementales plus comptables de leurs actes et rallier le soutien international nécessaire à des initiatives viables qui sont manifestement de l'intérêt de tous.

En dernière analyse, le rôle des parlements est d'aider à susciter la volonté politique nécessaire pour avancer sur ces propositions novatrices et parfaitement réalistes. L'UIP est l'instance la mieux placée pour faciliter les échanges sur ces propositions entre les parlements tant des pays développés que des pays en développement.

ANNEXE

Réunion-débat parlementaire sur les sources novatrices de financement du développement

10 juin 2005
Nations Unies, New York

Liste des participants

Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'UIP (modérateur)

José Antonio Ocampo, Secrétaire général adjoint de l'ONU aux affaires économiques et sociales

Oscar De Rojas, Directeur, Bureau du financement du développement (ONU)

Bob McMullan, parlementaire, ancien ministre du commerce (Australie)

Sénateur Hélio Costa, Commissions des relations extérieures et des affaires économiques (Brésil)

Sénateur Donald Oliver, Comités permanents des finances nationales et des affaires bancaires (Canada)

Félix Onkeya, parlementaire, Commissions de la coopération internationale et du développement (Gabon)

Senateur Carlos Rojas, Commission du développement régional (Mexique)

Tharapong Seelavongse, parlementaire, Commissions des finances et des établissements bancaires et financiers (Thaïlande)

Hugh Bayley, parlementaire, ancien ministre de la sécurité sociale et des pensions (Royaume-Uni)

Représentants de missions permanentes, de la société civile et d'organisations du secteur industriel et commercial