

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la
pauvreté et du financement du développement**Deuxième session**

Bangkok, 6-8 novembre 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Prise en compte des objectifs de développement durable
dans l'élaboration des politiques économiques****Prise en compte des objectifs de développement durable
dans l'élaboration des politiques économiques****Note du secrétariat***Résumé*

Les politiques économiques sont depuis longtemps axées sur l'accélération de la croissance du produit intérieur brut, mais étant donné les défis majeurs que constituent les inégalités, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques, il n'y a désormais plus lieu de se concentrer uniquement sur cet aspect. Plusieurs pistes d'action sont mises en évidence dans le présent document afin d'aider les décideurs à contribuer davantage à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment s'agissant de la planification économique, de la budgétisation et des politiques budgétaires et financières. On y trouvera également un aperçu des principales conclusions de plusieurs travaux de recherche menés récemment, notamment par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) dans sa publication *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2019: Ambitions beyond Growth*, dans laquelle on trouve tout un éventail de mesures qu'il conviendrait de prendre dans divers domaines, avec leurs incidences financières, pour atteindre les objectifs de développement durable.

Le Comité est invité à discuter de la manière dont les politiques économiques visant à la réalisation des objectifs de développement durable pourraient être systématiquement intégrées dans les travaux des instances régionales et sous-régionales compétentes et dans ceux des groupes de réflexion nationaux. Il souhaitera peut-être aussi encourager les États membres à faire part de leur point de vue à propos de la prise en compte des objectifs de développement durable dans l'élaboration des politiques économiques.

* ESCAP/CMPF/2019/L.1.

I. Mesurer le progrès : voir plus loin que le produit intérieur brut

1. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États Membres se sont engagés à rompre avec une conception du progrès centrée sur le produit intérieur brut (PIB) pour adopter une approche multidimensionnelle qui tienne compte de manière équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale du développement. Ils ont fait leur possible pour traduire leur engagement en action, comme en témoignent leurs stratégies nationales en matière de développement durable et les examens volontaires auxquels ils se prêtent. Néanmoins, le dernier rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable dresse un constat implacable : il faudra agir de manière nettement plus vigoureuse, rapide et ambitieuse pour provoquer les transformations sociales et économiques indispensables à la réalisation des objectifs¹. De même, selon le rapport de 2019 sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable dans la région de l'Asie et du Pacifique (*Asia and the Pacific SDG Progress Report 2019*) publié par la CESAP, la région n'atteindra aucun des 17 objectifs de développement durable d'ici à 2030 si elle continue sur la voie actuelle. Ce constat vaut en particulier pour les objectifs relatifs à la durabilité environnementale, où les progrès ont stagné ou se sont écartés desdits objectifs.

2. Les politiques économiques sont depuis longtemps axées sur l'accélération de la croissance du PIB. Malgré les limites inhérentes au PIB, qui sont bien connues, et le fait qu'on s'accorde à penser que des méthodes complémentaires de mesure du progrès devraient être introduites, les décideurs comme les investisseurs privés s'attachent presque exclusivement au PIB lorsqu'ils examinent les points forts et les perspectives de telle ou telle économie. En ce qui concerne les activités en faveur du développement, le poids accordé à la croissance du PIB était souvent justifié par la corrélation positive entre le PIB, d'une part, et la réduction de la pauvreté et la création d'emplois, de l'autre. Toutefois, ces corrélations varient d'une époque et d'un pays à l'autre, ce qui donne à penser que les résultats dépendent aussi de politiques plus générales. Une autre raison invoquée généralement repose sur l'idée qu'une croissance forte du PIB est nécessaire si l'on veut obtenir les ressources et les recettes publiques indispensables pour progresser dans les domaines prioritaires de développement. Il n'en reste pas moins qu'à elle seule, la croissance du PIB, tout comme l'augmentation des dépenses, ne peut pas créer les conditions nécessaires au développement durable.

3. Pour les responsables des politiques économiques, il n'y a plus lieu de se focaliser uniquement sur le PIB, compte tenu des défis redoutables que constituent les inégalités de revenus et des chances, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques. Le coût de l'inaction est déjà bien visible, comme en témoignent la persistance de la pauvreté, ainsi que l'aggravation de la pollution et l'augmentation du nombre de catastrophes naturelles, et ce coût risque d'augmenter rapidement au cours des prochaines décennies. De plus, on dispose de plus en plus d'éléments empiriques montrant qu'il vaut mieux, dans l'intérêt de l'économie, agir de manière proactive. Les pays où les revenus sont répartis plus équitablement ont tendance à maintenir plus longtemps une forte

¹ *Rapport sur les objectifs de développement durable 2019* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.6).

croissance économique². Qui dit intervention rapide sous la forme de mesures d'adaptation aux changements climatiques, dit dépréciation moins rapide du capital, endettement moindre et PIB plus élevé³.

4. Le présent document met en évidence plusieurs moyens qui s'offrent aux responsables des politiques économiques pour contribuer plus largement au développement durable, même s'ils jouent déjà un rôle important dans la création d'un environnement favorable en privilégiant une gestion macroéconomique prudente. En agissant sur plusieurs fronts – notamment planification économique et budgétisation, politique budgétaire et politique financière – les responsables économiques pourraient contribuer à susciter les changements fondamentaux nécessaires à la mise en œuvre du Programme 2030.

II. Généraliser la prise en compte des objectifs de développement durable : l'importance d'une approche associant l'ensemble des pouvoirs publics

5. La réalisation des objectifs de développement durable nécessite la participation de l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui suppose une collaboration étroite entre les ministères de la planification, de l'économie, des finances et autres ministères concernés, ainsi que la participation des autorités infranationales. En effet, les objectifs portent sur un vaste éventail de questions économiques, sociales et environnementales, d'où la nécessité de privilégier des approches intégrées permettant de mobiliser les synergies et de trouver des compromis. Les résultats dans le domaine de la santé, par exemple, ne dépendent pas seulement des services de santé, mais aussi de la situation en matière de nutrition, d'eau, d'assainissement et de qualité de l'air : c'est pourquoi, investir dans ces domaines pourrait améliorer dans un deuxième temps la situation en matière de santé. En revanche, si ce sont principalement les pauvres qui font les frais des nouvelles politiques énergétiques privilégiant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, cela pourrait nuire aux progrès vers l'accès de tous à ces énergies et aller à l'encontre des mesures d'élimination de la pauvreté.

6. En ce qui concerne les arrangements institutionnels à l'appui de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, les pays ont opté pour deux approches très générales, l'une consistant à créer de nouvelles structures, l'autre à redéfinir les fonctions des instances existantes ou à leur en attribuer de nouvelles⁴. Par exemple, le Parlement sri lankais a promulgué une loi sur le développement durable qui prévoit la création d'un conseil du développement durable, chargé de formuler les politiques et stratégies nationales s'y rapportant et de guider les organismes nationaux et infranationaux dans la mise en place de nouveaux projets de développement.

7. À la faveur de ces arrangements institutionnels, les pays ont commencé à prendre en compte les objectifs de développement durable dans

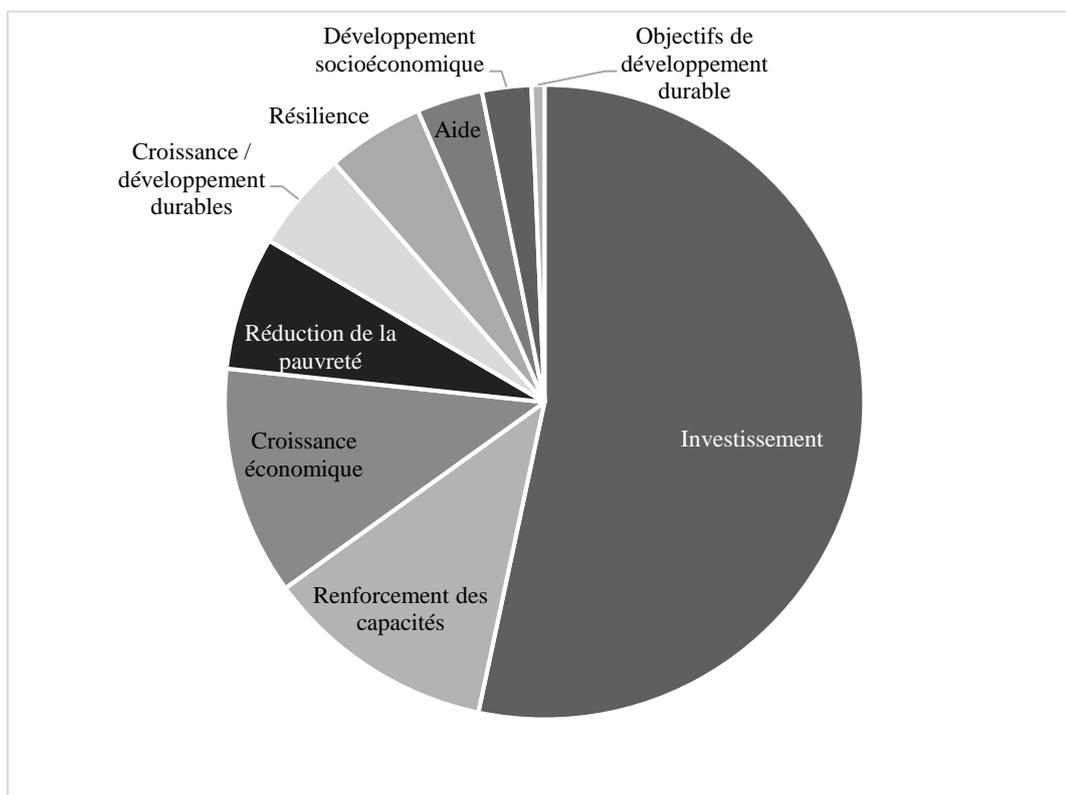
² Cette question est traitée sous un angle technique dans les documents suivants : Jonathan D. Ostry et Andrew G. Berg, « Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin? », note de synthèse n° 11/08, Fonds monétaire international (FMI) (Washington, 2011) et Jonathan D. Ostry, Andrew Berg et Charalambos G. Tsangarides, « Redistribution, inequality, and growth », note de synthèse n° 14/02, FMI (Washington, 2014).

³ Cette question est traitée sous un angle technique dans le document suivant : Miria A. Pigato, eds., *Fiscal Policies for Development and Climate Action* (Washington, Banque mondiale, 2019).

⁴ ESCAP/RFSD/2019/INF/3.

les plans nationaux de développement. Par exemple, s'agissant du principe selon lequel il ne faut laisser personne de côté, les pays ont adopté, entre autres mesures, des dispositions pour la protection sociale ciblant divers groupes vulnérables (comme les femmes, les enfants et les jeunes ; les personnes handicapées et les personnes âgées ; les pauvres, les minorités raciales, ethniques et religieuses ; les réfugiés et les migrants et les personnes en situation d'inégalité géographique). Cela étant, davantage doit être fait pour tenir compte de ce principe dans les politiques macroéconomiques et dans les mesures intégrées de renforcement des capacités productives⁵. Une analyse bibliométrique des plans nationaux de 14 pays de la région révèle que l'expression « objectifs de développement durable » apparaît 24 fois et « réduction de la pauvreté » 251 fois, soit beaucoup moins que les 1 967 occurrences recensées du terme « investissement » et les 430 occurrences de « croissance économique » (voir figure I). Si ces chiffres s'expliquent en partie par le fait que certains des plans sont antérieurs à 2016, ils montrent toutefois qu'il reste encore du travail à accomplir dans ce domaine.

Figure I
Analyse de la fréquence des termes utilisés dans les plans nationaux de développement : exemples de la région Asie-Pacifique



Source : analyse de la CESAP sur la base des plans nationaux des 14 pays suivants : Bangladesh, Bhoutan, Brunéi Darussalam, Chine, Inde, Malaisie, Myanmar, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République démocratique populaire lao, Thaïlande, Timor-Leste et Viet Nam. Pour en savoir plus, consulter la publication de Admos O. Chimhowu, David Hulme et Lauchlan T. Munro, intitulée « The "new" national development planning and global development goals : processes and partnerships », *World Development*, vol. 120 (août 2019), pp. 76-89.

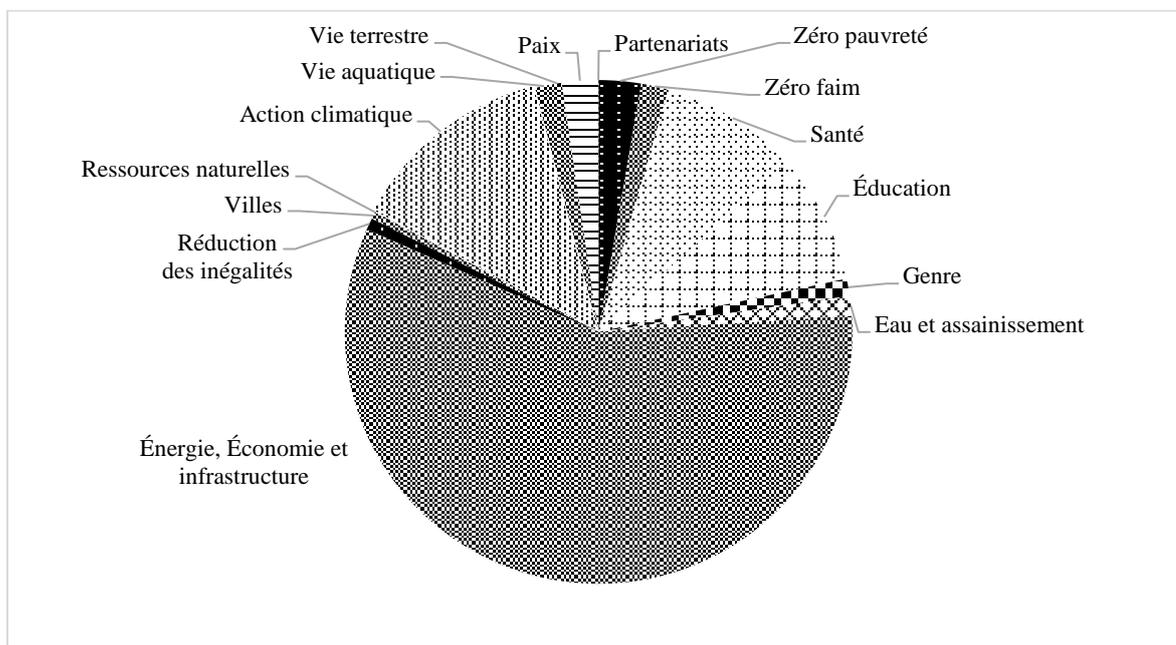
⁵ Cette question est traitée sous un angle technique dans le document suivant : Committee for Development Policy Subgroup on voluntary national reviews, « Voluntary national reviews reports – what do they (not) tell us? », Committee for Development Policy Background Paper, n° 46, ST/ESA/2018/CDP/46 (New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2018).

8. En complément des stratégies nationales de développement, les pays ont aussi commencé à mettre au point des stratégies de financement connexes. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les gouvernements sont invités à adopter une approche globale et intégrée du financement afin de mobiliser les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable. Les politiques suivies dans chaque domaine de financement, qu'il s'agisse des politiques budgétaires, de la stimulation des investissements intérieurs, des apports provenant de la diaspora ou de toute autre question liée au financement, seront plus efficaces si elles ne sont pas élaborées et exécutées isolément, mais plutôt dans le cadre d'une approche stratégique plus vaste du financement. La mise en concordance des politiques concernant chacun des domaines de financement avec les objectifs ou un plan national de développement durable contribue à renforcer la cohérence, à trouver des compromis et à exploiter les synergies. On notera en particulier que les cadres nationaux intégrés de financement peuvent contribuer à : a) assurer une correspondance entre les financements et les priorités à long terme ; b) faire porter les efforts sur les principaux obstacles à la mobilisation des ressources ; c) définir des politiques et des réformes ciblées et d) faciliter l'échelonnement des réformes⁶.

9. Le Plan de développement durable du Myanmar (2018-2030) adopté par ce pays en 2018, par exemple, sera financé au moyen de ressources provenant des marchés financiers, de l'investissement étranger et local, de partenariats public-privé, de l'aide publique au développement et de l'augmentation des recettes fiscales du pays. Une banque de projets a été créée spécialement pour renforcer et coordonner l'élaboration de projets liés aux objectifs de développement durable. La stratégie de financement des objectifs de développement durable du Bangladesh, qui a été publiée en 2017, prévoyait une évaluation des besoins pour l'ensemble des 17 objectifs. Les fonds supplémentaires à débloquer pour la période 2017-2030 sont d'environ 928 milliards de dollars, les objectifs relatifs à l'énergie, à l'économie et aux infrastructures en représentant la plus grande part (figure II). La principale source de financement devrait être le secteur privé (42 %), suivi du secteur public (34 %), puis d'autres sources. Le secteur public serait principalement amené à financer les objectifs 1 à 4, 14, 16 et 17, tandis que les contributions privées seraient essentielles pour les objectifs 7 à 9, et 11 et 12, et que le financement extérieur se concentrerait sur les objectifs 13 et 17.

⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.7).

Figure II
Répartition des investissements supplémentaires nécessaires au Bangladesh, ventilés par domaines relevant des objectifs de développement durable



Source : Bangladesh, Division de l'économie générale, Commission de planification du Bangladesh, *SDGs Financing Strategy: Bangladesh Perspective* (Dhaka, 2017).

III. Investir dans l'humain et la planète pour atteindre les objectifs de développement durable

10. Une évaluation globale permettant des investissements nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable pourrait aider les pays à mobiliser et à allouer efficacement des ressources publiques, privées, intérieures et extérieures en faveur des domaines prioritaires. Le Bangladesh étant l'un des rares pays à avoir réalisé une telle évaluation, la CESAP, en collaboration avec les organismes compétents des Nations Unies et d'autres institutions spécialisées, a récemment effectué une évaluation des besoins de la région Asie-Pacifique. À l'échelle mondiale, il faudra dépenser entre 5 000 et 7 000 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs, dont 2 500 à 3 500 milliards de dollars pour les pays en développement⁷. Selon l'*Étude de 2019 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*, on estime que les pays en développement de l'Asie et du Pacifique devront investir 1 500 milliards de dollars supplémentaires par an pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030, ce qui équivaut à environ 5 % de leur PIB combiné en 2018 et à environ 4 % de leur PIB annuel moyen entre 2016 et 2030. Cette estimation est fondée sur une conception large de l'investissement, qui englobe les dépenses ayant clairement un impact social dans les domaines suivants :

- a) Élimination de l'extrême pauvreté et de la malnutrition (objectifs 1 et 2) (plus de 400 millions de personnes concernées) ;
- b) Soins de santé de base pour tous (objectif 3) ;

⁷ *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.II.D.1).

- c) Éducation de qualité pour chaque enfant et chaque adolescent (objectif 4) ;
- d) Amélioration de l'accès aux transports, aux technologies de l'information et de la communication (TIC), à l'eau et à l'assainissement (objectifs 6, 9, 11 et 17) ;
- e) Accès universel à l'électricité et à des modes de cuisson propres (objectif 7) ;
- f) Utilisation accrue des énergies renouvelables (objectifs 7 et 13) ;
- g) Transports, bâtiments et industries à haut rendement énergétique (objectifs 7 et 13) ;
- h) Infrastructures résilientes aux changements et aux catastrophes climatiques (objectifs 9 et 13) ;
- i) Transformation fondamentale des modes de production et des habitudes de consommation (objectifs 8 et 12) ;
- j) Protection des richesses naturelles (objectifs 14 et 15).

11. L'élimination de la pauvreté et de la faim est une question de droits fondamentaux de la personne. Dans *l'Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*, quatre principaux types d'intervention sont proposés pour atteindre les objectifs de développement durable énumérés ci-dessus, le tout assorti d'une estimation des dépenses nécessaires, à savoir : a) des transferts monétaires ciblés pour éliminer la pauvreté, fondés sur les seuils internationaux ; b) un socle de protection sociale minimale pour tous les âges, établi sur la base des seuils nationaux de pauvreté et couvrant les prestations pour l'enfance, les allocations de maternité, de chômage et de handicap, ainsi que les pensions de retraite ; c) des interventions dans le domaine de la nutrition pour lutter contre la dénutrition, l'anémie et le rachitisme, mais aussi pour promouvoir l'allaitement et d) des investissements ciblant les zones rurales pour doubler la productivité agricole et le revenu des petits exploitants, par des interventions dans le secteur de l'agriculture primaire et la transformation des denrées agricoles, la recherche-développement et les services de vulgarisation. Au total, ces mesures coûteraient 373 milliards de dollars par an. Bien entendu, une réduction durable de la pauvreté nécessiterait également des mesures de création d'emplois pour les pauvres et de soutien au développement des entreprises locales et des petites et moyennes entreprises.

12. La vocation du Programme 2030 est de donner à chacun la chance de réaliser pleinement son potentiel. Des investissements supplémentaires à hauteur de 158 milliards de dollars, ou 38 milliards de dollars par an, devraient être consentis pour améliorer véritablement les systèmes de santé afin d'atteindre les cibles associées à l'objectif 3. Cela supposerait d'investir dans les centres de santé et les hôpitaux, le personnel soignant (médecins et infirmiers), les chaînes logistiques et les systèmes d'information, ainsi que les équipements et fournitures. Dans le domaine de l'éducation, un investissement supplémentaire de 138 milliards de dollars par an serait nécessaire pour assurer un enseignement préprimaire et secondaire supérieur universel garant d'une certaine qualité, mesurée par les salaires des enseignants et le ratio élèves-enseignant, et d'un certain niveau d'équité, se traduisant par des allocations budgétaires destinées aux personnes marginalisées.

13. Ce sont les changements climatiques qui font peser la plus grande menace sur les perspectives de développement. *L'Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique* donne une estimation des coûts qu'entraînerait l'abandon des combustibles fossiles au profit des énergies

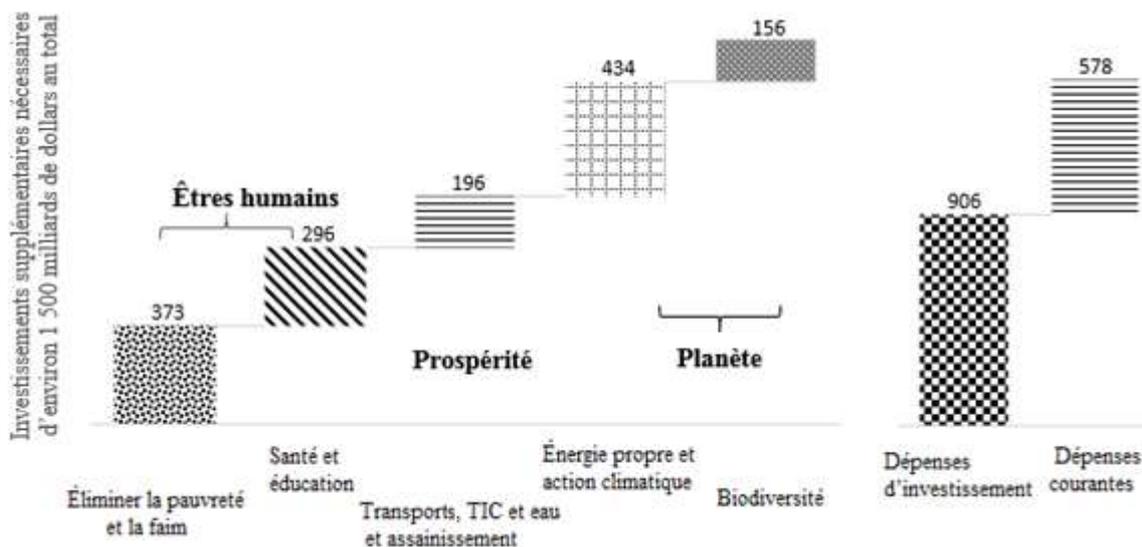
renouvelables, de l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs des transports, du bâtiment et de l'industrie, et de l'accès universel à l'électricité et à des modes de cuisson propres pour tous. Ces investissements seraient doublement avantageux puisqu'ils devraient permettre de réduire la pollution atmosphérique ainsi que les décès prématurés qui y sont associés. L'*Étude* évalue les surcoûts, dus à la majoration des dépenses totales d'équipement et d'entretien des infrastructures (nouvelles et existantes), qui résulteraient du renforcement de la résilience aux changements climatiques dans les transports, les TIC, ainsi que dans les services liés à l'eau et à l'assainissement. Ces politiques en faveur des énergies propres et de l'action climatique nécessiteraient d'investir 434 milliards de dollars de plus par an. En ce qui concerne la préservation de l'environnement, on estime l'investissement nécessaire à 156 milliards de dollars par an, cela afin de préserver et de restaurer les écosystèmes et la biodiversité de la région, dans l'hypothèse où les autres segments de la société ne changeraient rien à leurs habitudes. Tout progrès intervenant dans d'autres domaines liés aux objectifs de développement durable, notamment dans l'action climatique, permettrait de réduire considérablement ces besoins financiers.

14. Les politiques ambitieuses destinées à lutter contre les changements climatiques et à renforcer la viabilité écologique peuvent être économiquement coûteuses à court terme, mais dispenser des bienfaits durables sur le long terme. De plus, elles transcendent la division secteur privé-secteur public et les frontières nationales et régionales. Ainsi, l'action menée dans la région Asie-Pacifique devrait être complétée par une action parallèle dans d'autres régions, qu'elles soient développées ou en développement, et vice-versa. Des mécanismes innovants doivent être conçus pour relever ce formidable défi de coordination au niveau mondial. Il est intéressant de noter que le succès de la mise en œuvre de certains objectifs de développement durable tient moins à des interventions financières qu'à une évolution des perspectives, des mentalités ou à tout autre facteur n'ayant aucun caractère financier⁸.

15. La figure III présente la ventilation des coûts correspondant aux principaux investissements dans les objectifs de développement durable dont il est fait état dans l'*Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*. Environ 62 % de tous les investissements supplémentaires qu'il faudrait consentir correspondent à des dépenses d'investissement (notamment hôpitaux, salles de classe, routes, chemins de fer, accès à la large bande fixe et aménagement des zones terrestres et marines protégées), et 38 % à des dépenses courantes (notamment dans la santé et l'éducation, le travail et les fournitures).

⁸ Bien que l'*Étude* constitue un cadre relativement détaillé pour ce qui concerne les investissements dans les objectifs de développement durable ; certains objectifs ou cibles n'y sont pas expressément mentionnés, soit parce que leur réalisation dépend principalement de facteurs non monétaires (évolution du cadre institutionnel ou législatif dans le sens d'une promotion de la paix et de la justice au titre des cibles 16.a et 16.b), soit parce que leur mise en œuvre bénéficiera vraisemblablement d'autres types d'investissement (par exemple, des investissements dans les ressources humaines ou dans des infrastructures adaptées contribueraient à la croissance économique et à l'industrialisation). De même, pour l'objectif 5, l'essentiel des mesures devrait tendre vers l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la sensibilisation et l'adhésion du public au principe de parité des sexes, ainsi que vers la création d'un environnement équitable, sûr et de nature à permettre aux femmes de réaliser leur potentiel dans toutes les professions et à tous les niveaux de responsabilité. La réalisation de l'objectif 12 (Consommation et production durables) suppose une évolution des comportements qui pourrait passer par des réglementations et politiques visant à susciter un changement en agissant sur les prix (signaux du marché), ainsi qu'à informer le public sur cet objectif, en recourant à la comptabilité environnementale, à la sensibilisation et à l'éducation.

Figure III
Investissements supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable dans la région Asie-Pacifique (besoins annuels moyens entre 2016 et 2030)
 (en milliards de dollars des États-Unis)



Source : *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2019 : Ambitions beyond Growth* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.F.6).

Note : chiffres en dollars de 2016.

16. Le montant estimatif des investissements requis met en évidence la diversité des interventions nécessaires au niveau des politiques pour atteindre effectivement les objectifs de développement durable. Cet état des lieux des besoins d'investissement, mais aussi des politiques et des approches, en vue de la prise en compte des objectifs de développement durable dans les stratégies de développement montre bien que la réalisation des objectifs nécessitera une évolution radicale des modes de pensée, des manières de faire et des politiques suivies.

17. Pour une région aussi diverse que l'Asie et le Pacifique, le bouquet d'investissements requis varie considérablement selon les sous-régions et les groupes de pays. Les pays les moins avancés et les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest devraient établir des priorités et accroître les investissements pour mettre fin à la pauvreté et à la faim, et atteindre les objectifs en matière de santé et d'éducation, tandis que les pays de l'Asie de l'Est et du Nord-Est devraient redoubler d'efforts en matière d'énergie propre et d'action pour le climat. Étant donné leur grande vulnérabilité aux changements climatiques, les petits États insulaires en développement du Pacifique auraient besoin d'investir davantage dans les infrastructures résilientes aux catastrophes, sachant que la valeur estimée des pertes annuelles moyennes imputables aux catastrophes naturelles représente environ 18 % de la valeur totale des investissements dans les infrastructures, soit neuf fois plus que la moyenne régionale.

18. En outre, si les financements nécessaires sont à la portée de nombreux pays, d'autres sont confrontés à des défis de taille. Par exemple, d'après l'Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique, les investissements supplémentaires dont auraient besoin les pays les moins avancés sont supérieurs à 16 % de leur PIB, ce pourcentage étant de 10 % pour l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, contre 5 % pour la moyenne régionale. Les

pays concernés devront faire des efforts considérables mais il faudra de surcroît mettre en place de solides partenariats de développement pour veiller à ce que ces pays ne soient pas laissés de côté. La coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire, avec, pour guide, la Feuille de route régionale pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en Asie et dans le Pacifique, sera fondamentale, tout autant que le renforcement des mécanismes de financement multilatéraux.

IV. **Élaborer des stratégies de financement : politique budgétaire et budgétisation**

19. Pour aider les États membres à faire en sorte que chaque stratégie de développement durable soit assortie d'un financement mixte, le Secrétaire général a présenté un Plan d'action pour le financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2019-2021)⁹ dans lequel les trois objectifs énoncés consistent à : a) aligner les politiques économiques et les systèmes financiers mondiaux sur le Programme 2030 ; b) renforcer les stratégies de financement et les investissements durables aux niveaux régional et national et c) mettre à profit les possibilités offertes par les solutions financières innovantes, les nouvelles technologies et la numérisation afin d'assurer un accès équitable au financement.

20. Notamment, pour obtenir les financements nécessaires, il est essentiel d'évaluer la marge de manœuvre budgétaire et de mobiliser le secteur privé dans un esprit de concertation¹⁰. La réalisation de certains objectifs de développement durable comme ceux liés à l'éducation, à la santé, à l'adaptation aux changements climatiques et à la préservation de l'environnement est intrinsèquement tributaire du financement public, mais dans d'autres domaines, comme les secteurs d'infrastructures, notamment les TIC, l'énergie et les énergies renouvelables, il existe davantage de possibilités de financement privé. Actuellement, à l'échelle mondiale, on estime que le secteur privé fournit 75 % des investissements dans la sécurité alimentaire et l'agriculture des pays en développement et 40 à 60 % des investissements dans les télécommunications, l'électricité et l'atténuation des changements climatiques¹¹. Dans la plupart des secteurs, les pays en développement sont ceux qui reçoivent le plus de contributions du secteur privé, ce qui montre que les pays en développement peuvent espérer atteindre ces niveaux au fil du temps.

21. Pour l'heure, la question de savoir comment les processus budgétaires des pays peuvent appuyer la réalisation des objectifs de développement durable ne fait encore l'objet que peu d'attention. Les processus budgétaires sont un maillon essentiel de la chaîne qui relie les objectifs, les stratégies et les plans de développement durable et les dépenses publiques aux résultats. À ce jour, il existe très peu d'exemples à l'échelon national et infranational de ce type

⁹ Nations Unies, *Plan d'action pour le financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2019-2021)*. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf.

¹⁰ L'analyse présentée dans cette section s'appuie sur les documents ci-après : rapport mondial sur le secteur public de 2019 intitulé *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.H.1) ; Elisabeth Hege et Laura Brimont, « Integrating SDGs into national budgetary processes », *IDDRI Study*, n° 05/18 (juillet 2018) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model – draft concept note » (Bangkok, 2018).

¹¹ *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan*.

d'appui, notamment dans la région de l'Asie et du Pacifique. Ces initiatives s'inspirent de précédentes tentatives d'établir un lien entre les objectifs du Millénaire pour le développement et les budgets nationaux et mesures visant à suivre les dépenses publiques à l'appui d'objectifs sectoriels, notamment ceux liés à l'environnement et aux changements climatiques.

22. Malgré les difficultés¹², un nombre croissant de pays envisagent de prendre en compte les objectifs de développement durable lors de l'établissement du budget national. Dans 23 des 64 examens nationaux volontaires présentés lors des sessions de 2016 et 2017 du forum politique de haut niveau pour le développement durable, il était indiqué que des mesures étaient prises pour lier les objectifs au budget national ou que de telles mesures étaient envisagées. Toutefois, ces rapports ne précisaient pas comment ni pourquoi ces mesures allaient être prises. En outre, l'analyse des 46 examens nationaux volontaires présentés en 2018 montre que plus de la moitié des rapports (25) ne contiennent aucune information sur la prise en compte des objectifs de développement durable dans les budgets ou les processus d'établissement du budget des pays. Dix pays, dont la République démocratique populaire lao et Sri Lanka, ont indiqué qu'ils prévoyaient de le faire. Seuls six pays, dont le Viet Nam, ont déclaré avoir intégré d'une manière ou d'une autre ces objectifs dans leur processus budgétaire. Parmi les 42 examens nationaux volontaires présentés en 2019, celui des Philippines a fait figure d'exemple puisque le pays y indique qu'il a décidé de créer un sous-groupe consacré aux objectifs de développement durable, lequel relèvera du comité de coordination du budget national, composé des ministres chargés de la planification, des finances et du budget.

23. Les processus budgétaires varient considérablement d'un pays à l'autre, mais le cycle budgétaire se décompose en quatre grandes étapes et implique différents acteurs. La planification et l'établissement du budget, généralement coordonnés par les ministères des finances, se font en amont. Puis, le budget est examiné, modifié et approuvé par le législateur. Il est ensuite exécuté et appliqué par différents ministères et organismes. En dernier lieu, son exécution peut être évaluée et contrôlée par les institutions supérieures de contrôle. Les objectifs de développement durable peuvent être pris en compte à chacune des différentes étapes de ce cycle budgétaire.

24. Les pays adoptent différentes méthodes s'agissant d'intégrer les objectifs de développement durable dans leurs processus budgétaires. L'une consiste à inclure des aspects qualitatifs de la réalisation d'un objectif dans les documents budgétaires soumis au législateur. Par exemple, dans certains pays, les ministères doivent ajouter à chaque projet de budget un court paragraphe décrivant de quelle manière le développement durable sera pris en compte dans les politiques sectorielles au cours de l'exercice budgétaire. Une autre pratique consiste à utiliser des indicateurs de performance fondés sur les objectifs de développement durable dans le processus budgétaire. En Nouvelle-Zélande, par exemple, des indicateurs liés au bien-être ont récemment été pris en compte dans le processus budgétaire. Certains pays établissent des rapports complets sur un nombre réduit de priorités transversales, plutôt que des objectifs individuels. L'Organisation de coopération et de développement économiques se penche actuellement sur la question de savoir si le secteur public pourrait

¹² De nombreux pays ne disposent toujours pas de système comptable ou de nomenclature budgétaire fiables qui leur permettent de suivre de manière détaillée les dépenses publiques consacrées à des programmes ou des objectifs précis. Par exemple, sur 115 pays étudiés, 67 % utilisaient une nomenclature fonctionnelle et seulement 44 % utilisaient une nomenclature basée sur des normes internationales (International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017* (Washington, 2018)). Le nombre de gouvernements qui ont pu suivre les dépenses sur plusieurs années et à tous les niveaux de gouvernement était encore plus faible (*World Public Sector Report 2019* (rapport mondial sur le secteur public de 2019)).

établir des bilans de viabilité (inspiré en partie par une évolution parallèle du secteur privé) en plus des rapports traditionnels sur les résultats, afin de rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable.

25. Plutôt que de créer une nouvelle nomenclature budgétaire complète et de l'appliquer, un système plus simple de codage ou de suivi pourrait être un bon point de départ pour les pays qui n'ont pas encore intégré de codes correspondant aux objectifs de développement durable dans leurs systèmes d'information de gestion financière. Par exemple, dans plusieurs pays, dont l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande, une budgétisation sensible au genre ou axée sur les enfants a été introduite¹³. Des dispositifs de suivi des dépenses budgétaires liées aux questions climatiques ou environnementales ont également été mis en place. La part moyenne de chaque budget national considérée comme étant alignée sur les objectifs de développement durable se situe entre 5 et 10 %, bien qu'elle varie d'un pays à l'autre¹⁴. Il faut tenir compte du fait que l'introduction de ce type de codes budgétaires présente le risque que les diverses nomenclatures saturent le système de budgétisation. Pour remédier à ce problème, une solution de rechange consiste à intégrer les objectifs à la nomenclature fonctionnelle du budget national, comme c'est le cas au Népal¹⁵. Une autre approche, décrite dans le plan d'action du Japon pour la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2019, consiste à diviser le budget national en domaines prioritaires qui sont ensuite reliés aux objectifs correspondants.

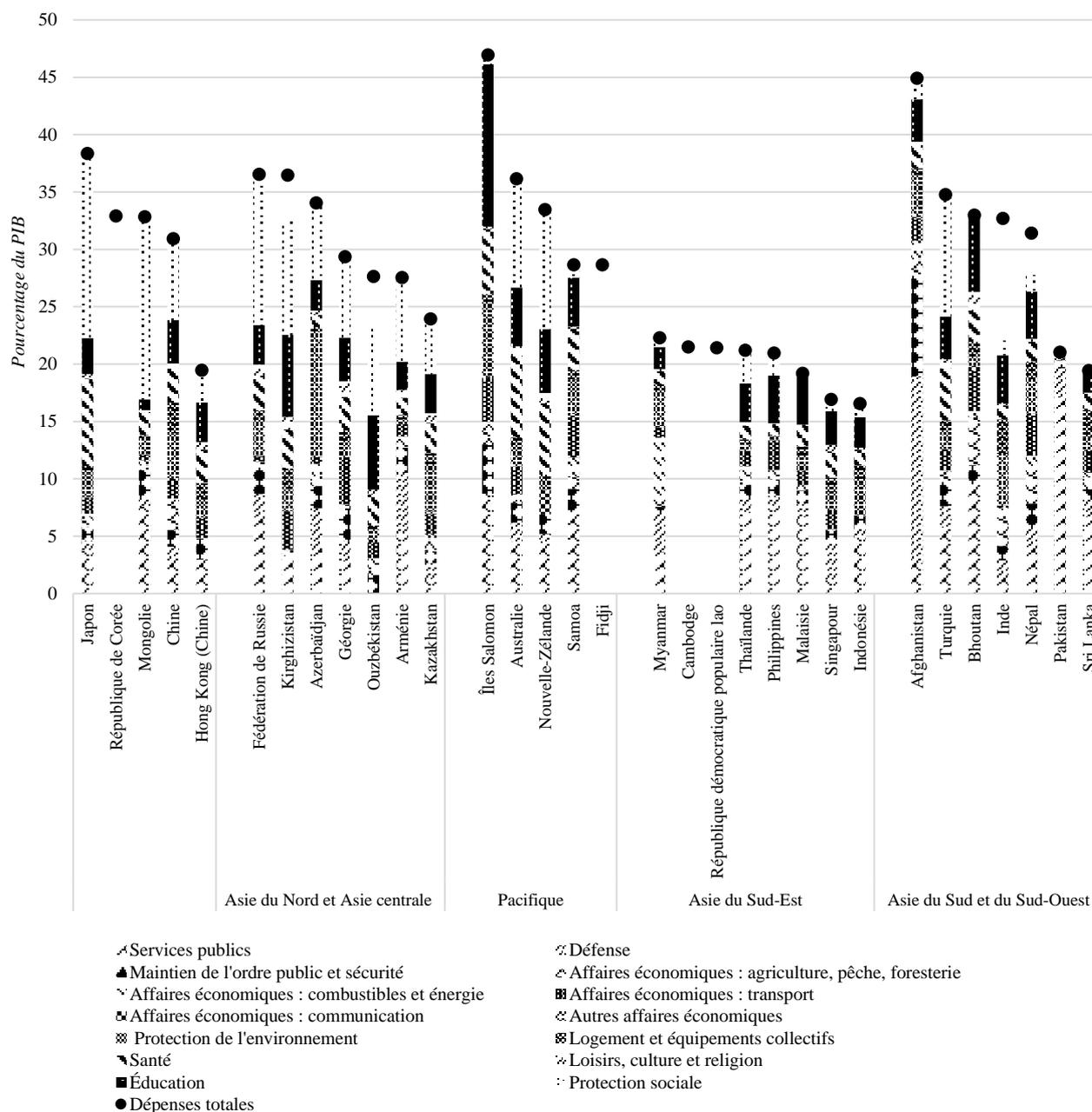
26. La figure IV montre les dépenses publiques des pays de la région Asie-Pacifique sur la base d'une classification fonctionnelle. Cette classification pourrait servir de point de départ à un contrôle des flux visant à intégrer des priorités associées aux objectifs de développement durable.

¹³ Pour une évaluation des incidences en termes d'équité sur les systèmes existants de gestion des finances publiques axés sur les enfants aux Philippines et en Thaïlande, voir Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Engagement in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C): A Global Programme Framework* (New York, 2017).

¹⁴ Tom Beloe, « Financing the response to climate change – we all need to play our part », PNUD, 5 décembre 2018.

¹⁵ PNUD, « Country briefs on SDG integration into planning – Nepal », 3 octobre 2017.

Figure IV
Taille et composition des dépenses publiques



Source : calculs de la CESAP à partir des données statistiques de finances publiques du Fonds monétaire international. Disponibles à l'adresse suivante : <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> (site consulté le 1^{er} août 2019).

Notes : les montants indiqués sont ceux de l'exercice 2017, sauf pour la République de Corée, le Pakistan et les Îles Salomon (2015), la Chine et l'Inde (2016), la Géorgie, le Samoa et la Turquie (2018). S'agissant des Îles Salomon, du Samoa, des Fidji, du Cambodge, de la République démocratique populaire lao, des Philippines, de la Malaisie, du Bhoutan, du Népal, du Pakistan et de Sri Lanka, les montants indiqués correspondent aux dépenses budgétaires de l'administration centrale. En ce qui concerne l'Inde, les dépenses budgétaires de l'administration centrale et des états sont indiquées. Pour tous les autres pays, le montant indiqué correspond aux dépenses des administrations publiques.

27. Les activités visant à tenir compte des objectifs de développement durable dans le processus budgétaire s'inscrivent dans le contexte de réformes à long terme de l'administration publique et des systèmes de gestion des finances publiques¹⁶. Par exemple, la budgétisation des programmes et des résultats et les cadres de dépenses à moyen terme pourraient contribuer à renforcer les liens entre les priorités politiques et le budget. Les initiatives prises en vue de favoriser la transparence des finances publiques et des budgets pourraient aussi contribuer à la prise en compte des objectifs de développement durable et notamment des principes de bonne gouvernance relatifs à l'objectif 16. De plus, les réformes visant à mettre en œuvre la budgétisation axée sur les objectifs de développement durable devraient s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur la meilleure manière d'intégrer ces objectifs dans les systèmes de gouvernance des pays. Par exemple, en plus de la planification nationale et des autres dispositions institutionnelles prises en vue d'atteindre les objectifs, les organismes nationaux de statistique et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont commencé à suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et à évaluer les interventions publiques pertinentes.

28. Les politiques budgétaires pourraient contribuer de manière significative à la réalisation de tous les objectifs de développement durable, non seulement sous la forme d'allocations de ressources mais aussi d'incitations fiscales et de taxes correctives. Elles peuvent susciter un changement de comportement et apporter des innovations, deux aspects particulièrement importants si les pays veulent inverser les tendances négatives, comme dans le cas des objectifs relatifs à l'environnement, et favoriser une évolution positive. Parallèlement, pour réduire les inégalités, un soin particulier devra être apporté à l'établissement du système budgétaire, avec des politiques de redistribution qui tiennent compte des effets des impôts (en déterminant qui en supporte le fardeau) et des dépenses (en déterminant qui en bénéficie).

29. Pour mettre un terme à la dégradation continue de l'environnement causée par un développement non durable en Asie et dans le Pacifique, il faut notamment prendre des mesures d'incitation adaptées, telles que l'introduction d'écotaxes et de taxes sur les émissions, afin d'internaliser les coûts réels des activités polluantes et l'exploitation des ressources naturelles dans les décisions commerciales. Associées à des stratégies de mise à niveau des industries, ces réformes pourraient contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable qui se rapportent à l'économie et à l'environnement. Les prix relativement bas du pétrole sont l'occasion d'éliminer les subventions aux énergies fossiles et de réformer les taxes sur les carburants. Malgré les efforts récents visant à supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, dans la plupart des pays, ces subventions sont encore supérieures aux dépenses publiques consacrées aux questions environnementales, qui comprennent généralement la gestion des déchets, la gestion des eaux usées, la réduction de la pollution, la protection de la biodiversité et des paysages et la recherche et le développement en matière de protection de l'environnement. Compte tenu du large éventail de possibilités de réforme de la fiscalité environnementale, en plus de leurs objectifs, les pays devraient tenir compte de facteurs tels que l'impact sur l'environnement,

¹⁶ Bien que les réformes de la gestion des finances publiques découlent plus souvent d'une volonté de gérer les finances publiques de façon responsable ou d'assainir les finances publiques ou d'autres considérations d'ordre technique, ces réformes offrent également la possibilité de réformer le processus budgétaire afin de renforcer les liens avec les objectifs de développement durable.

l'efficacité économique et le rapport coût-efficacité, les effets de répartition et la faisabilité administrative et politique¹⁷.

30. Sur le plan social, dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques et, plus récemment, en Amérique latine, l'expérience a montré que des impôts directs progressifs pouvaient contribuer à atténuer les inégalités économiques et à assurer l'égalité des chances entre les générations. Parce qu'ils ont traditionnellement recours à une fiscalité indirecte pour la mobilisation rapide des recettes et qu'ils manquent de capacités pour assurer une conception efficace, la plupart des pays en développement de la région Asie-Pacifique n'ont pas encore mis en place d'impôts directs progressifs, tels que l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt foncier ou l'impôt sur la fortune, comme moyens de faire face aux inégalités les plus répandues. Une comparaison des données avant et après impôts et transferts révèle que dans les pays développés, la politique budgétaire compense environ un tiers des inégalités de revenus marchands, en moyenne, et que 75 % de la compensation provient des transferts. Or, dans les pays en développement, cette redistribution fiscale est bien moindre¹⁸. Bien qu'il soit urgent d'agir, la progressivité des taux importe souvent moins que le modèle fiscal détaillé et les comportements correspondants. Le calendrier, l'échelonnement et la conception des politiques fiscales et des politiques connexes doivent également tenir compte des conditions économiques, sociales et culturelles locales, ainsi que des contraintes et des capacités de conformité et d'administration.

31. On trouvera en annexe d'autres exemples de la manière dont les politiques budgétaires pourraient contribuer à accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable.

V. Élaborer des stratégies de financement : réforme du secteur financier

32. Pour atteindre les objectifs de développement durable, il est nécessaire de modifier en profondeur le système financier. Dans son Plan d'action pour le financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Secrétaire général invite les responsables politiques et les régulateurs à a) valoriser les externalités dans le système économique et financier ; b) intégrer les questions environnementales, sociales et de gouvernance dans la notion d'obligation de loyauté et c) mettre en place des politiques et des règles qui incitent à investir à long terme dans des infrastructures résilientes face aux changements climatiques et à désinvestir dans les technologies à forte intensité de carbone.

33. Si l'innovation commerciale joue un rôle fondamental dans l'évolution de la finance durable, il est peu probable que l'évolution du marché suffise à surmonter les principaux obstacles et défaillances du marché qui empêchent la finance durable d'atteindre le niveau d'expansion nécessaire pour réaliser les objectifs de développement durable et les objectifs de l'Accord de Paris¹⁹. L'asymétrie d'information, les mesures d'incitation divergentes, l'accès insuffisant au financement, le blocage de l'innovation et l'instabilité financière sont parmi ces obstacles. Les pouvoirs publics doivent

¹⁷ *Tax Policy for Sustainable Development in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.F.7).

¹⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

¹⁹ Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Greening the rules of the game: how sustainability factors are being incorporated into financial policy and regulation », Inquiry Working Paper, n° 18/01, (Nairobi, 2018).

agir, notamment en élaborant des politiques, des lois et des réglementations, en veillant à la supervision, au signalement et en prenant d'autres mesures afin d'orienter le comportement des institutions et des marchés financiers eu égard aux questions critiques de durabilité.

34. Selon un bilan mondial, depuis quelques années, les mesures politiques et les activités de réglementation visant à aligner le système financier sur les objectifs de développement durable se sont nettement accélérées dans un nombre croissant de pays et à travers de larges catégories d'actifs. Dans les pays en développement, y compris dans la région Asie-Pacifique, les mesures sont axées sur les secteurs de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières, tandis que dans les pays développés, en Europe en particulier, elles concernent principalement les secteurs de l'investissement et des valeurs mobilières, marquant les premières apparitions de marchés de l'investissement responsable. Plusieurs pays ont pris des mesures à l'échelle du système (plans d'action et stratégies nationaux, évaluations prudentielles des risques) qui ont un impact sur plus d'une catégorie d'actifs²⁰.

35. Dans le secteur bancaire, qui continue de dominer le système financier dans la plupart des pays en développement de la région, on note plusieurs exemples de mesures qui ont été prises afin que les systèmes financiers tiennent compte des objectifs de développement durable. En Chine, les directives sur le crédit vert (ainsi que le mécanisme de suivi et d'évaluation du crédit vert et les principaux indicateurs de performance correspondants) ont eu un impact significatif sur les flux de capitaux destinés aux industries très polluantes. En Inde, les conditions du programme de prêts destinés à des secteurs prioritaires sont actuellement mises à jour afin d'inclure les investissements dans les énergies renouvelables. En Indonésie, un plan d'action a été élaboré pour créer un cadre bancaire vert visant à améliorer les capacités d'évaluation des risques pour l'environnement et à développer les prêts verts comportant des éléments obligatoires²¹. Au Bangladesh, le secteur bancaire est au cœur des programmes d'aide budgétaire visant à réduire les obstacles au financement des actifs verts, tels que les taux de refinancement préférentiels²².

36. Une évaluation complète des pratiques bancaires durables dans les pays d'Asie du Sud-Est révèle que plusieurs banques ont commencé à intégrer le développement durable dans leur stratégie commerciale et comprennent que les risques et opportunités liés aux questions d'environnement, de société et de gouvernance ont davantage à voir avec leurs portefeuilles que leurs propres opérations. Elle montre aussi que le développement durable ne figure toujours pas officiellement dans le mandat des conseils d'administration et n'est pas complètement intégré aux mécanismes et aux processus de gouvernance des entreprises. Par exemple, seules 11 banques sur 34 ont indiqué qu'elles

²⁰ Les initiatives internationales visant à mettre en commun les expériences, à stimuler l'action et à promouvoir la coopération dans le domaine de la finance durable ont également connu une croissance remarquable. L'Équipe spéciale sur les informations financières ayant trait au climat du Conseil de stabilité financière, le Groupe d'étude sur la finance verte du Groupe des Vingt, le Forum sur l'assurance durable et le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour un système financier plus vert font partie de ces initiatives.

²¹ PNUE, « On the role of central banks in enhancing green finance », Inquiry Working Paper, n° 17/01 (Nairobi, 2017).

²² En 2011, la banque centrale du Bangladesh a publié des principes directeurs pour une banque verte et des directives pour la gestion des risques écologiques afin d'encourager les banques à mener systématiquement une analyse des risques écologiques dans le cadre du processus d'évaluation du crédit. Elle a également mis en place un système de refinancement écologique et un quota de crédit obligatoire pour les prêts.

révisaient périodiquement leurs politiques et procédures environnementales et sociales. Dix-neuf seulement avaient un cadre normalisé pour l'évaluation des risques environnementaux et sociaux et trois à peine ont divulgué leurs politiques ou exigences sectorielles²³. Cela donne à penser que des changements plus ambitieux sont nécessaires pour aller vers des pratiques bancaires durables. Les banques pourraient trouver des orientations utiles dans les Principes pour une banque responsable, qui seront publiés en septembre 2019²⁴.

37. Un tournant décisif doit néanmoins être pris, afin de passer d'une durabilité souhaitée à une application concrète de la durabilité au commerce. Il faut dépasser l'argument selon lequel le secteur financier ne se préoccupe que des questions de durabilité qui présentent un intérêt pour lui et appliquer l'idée selon laquelle il devrait utiliser les grandes questions de durabilité comme point de départ pour développer des produits et services qui répondent à ces questions tout en étant financièrement attrayants. Le tableau montre les produits et services qui peuvent correspondre à divers objectifs de développement durable. Par exemple, s'il est vrai que pour le financement lié à la biodiversité et aux écosystèmes (objectifs 14 et 15), les finances publiques jouent toujours un rôle central, l'investissement dans la préservation de l'environnement, ou les placements dans des entreprises, fonds et organisations visant à générer à la fois un retour sur investissement et des résultats mesurables sur le plan de l'environnement, se développent de plus en plus²⁵.

Produits et services financiers contribuant à atteindre les objectifs de développement durable

	<i>Objectif de développement durable</i>	<i>Produits et services</i>
1	Pas de pauvreté	Financement privé international du développement grâce à l'investissement responsable
2	Faim zéro	Microfinancement en faveur des petits exploitants agricoles
3	Bonne santé et bien-être	Investissement dans les soins de santé
4	Éducation de qualité	Dons de philanthropie aux écoles
5	Égalité entre les sexes	Microfinancement et prêts aux femmes, y compris celles qui sont chefs d'entreprise
6	Eau propre et assainissement	Investissement dans l'eau par des fonds communs de placement socialement responsables

²³ World Wide Fund for Nature et National University of Singapore, *Sustainable Banking in ASEAN: Update 2018* (Gland, Suisse, 2018).

²⁴ De plus amples informations sur les Principes pour une banque responsable sont disponibles à l'adresse suivante : www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/.

²⁵ Kelly Hamrick, *State of Private Investment in Conservation 2016: A Landscape Assessment of an Emerging Market* (Washington, Forest Trends Association, 2016).

	<i>Objectif de développement durable</i>	<i>Produits et services</i>
7	Énergie propre et d'un coût abordable	Investissements dans l'énergie renouvelable
8	Travail décent et croissance économique	Investissement général dans la vraie économie
9	Industrie, innovation et infrastructure	Intégration de critères sociaux et environnementaux dans les décisions de financement de projets et de prêts commerciaux
10	Inégalités réduites	Équité salariale pour les employés du secteur financier
11	Villes et communautés durables	Prêts hypothécaires
12	Consommation et production durables	Investissements socialement responsables
13	Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	Financement de l'action climatique
14	Vie aquatique	Financement des services écologiques
15	Vie terrestre	Financement des services écologiques
16	Paix, justice et institutions efficaces	Prêts aux institutions publiques

Source : Olaf Weber, « The financial sector and the SDGs: interconnections and future directions », Centre for International Governance Innovation Papers, n° 201 (Waterloo (Canada), 2018).

38. La préparation aux risques liés au climat est une priorité dans la prise en compte du développement durable dans les systèmes financiers. En effet, les risques liés au climat sont une source de risques financiers. Il appartient donc aux banques centrales et aux autorités de surveillance de veiller à ce que le système financier soit résilient face à ces risques²⁶. Les changements climatiques, même s'ils ne sont qu'une des nombreuses sources de changements structurels affectant le système financier, ont des effets particulièrement étendus, touchant tous les agents de l'économie dans tous les secteurs et toutes les zones géographiques. Les risques liés au climat seront probablement aggravés une fois les seuils critiques atteints, ce qui signifie que leurs conséquences pourraient être beaucoup plus importantes²⁷. De plus, bien

²⁶ Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, « A call for action: climate change as a source of financial risk » (Paris, 2019).

²⁷ Certains risques physiques, tels que les tempêtes, les inondations et les sécheresses, pourraient notamment affecter la valeur des actifs réels ou financiers et avoir des effets potentiels sur l'économie dans son ensemble. Dans le même temps, des risques liés à la transition sont possibles lorsque l'on s'oriente vers une économie moins polluante et plus verte. Pour certains secteurs de l'économie (comme l'exploitation du charbon, du pétrole et du gaz) ou l'industrie automobile, navale et aéronautique, une telle transition implique des changements importants dans la valeur des actifs ou des coûts d'exploitation plus élevés. Pour plus d'informations, voir Banque des Règlements Internationaux, « Research on climate-related risks and financial stability: an epistemological break? », 23 mai 2019 et Bank of England, « Climate change: what are the risks to financial stability? » (dernière consultation le 1^{er} août 2019).

que l'incertitude demeure quant aux résultats exacts, aux perspectives à venir et aux voies à suivre, on sait avec quasi-certitude qu'une combinaison de risques se matérialisera. L'ampleur et la nature des futures incidences dépendront des mesures qui sont prises aujourd'hui, d'où la nécessité que ces mesures suivent une voie politique crédible et tournée vers l'avenir.

39. Dans ce contexte, plusieurs banques centrales et autorités de surveillance financière se sont engagées à prendre les mesures suivantes : a) mettre en place au niveau international un cadre solide et cohérent pour les informations financières ayant trait au climat et à l'environnement²⁸ ; b) soutenir l'élaboration d'une taxinomie des activités économiques afin de faciliter la gestion des risques liés au climat par les institutions financières et de mobiliser des capitaux pour de nouveaux investissements nécessaires à l'économie verte ; c) intégrer les risques liés au climat dans le suivi de la stabilité financière et la surveillance prudentielle ; d) intégrer les facteurs de durabilité dans leur propre gestion de portefeuille, y compris leurs propres fonds, fonds de pension et éventuellement même leurs réserves et e) combler les lacunes en matière de données, en collaboration avec les instituts nationaux de statistique et d'autres autorités compétentes, pour appuyer les évaluations des risques liés au climat²⁹. Combinées, une plus grande disponibilité des données et une sensibilisation accrue modifieraient l'attitude des investisseurs à l'égard des risques financiers liés au climat. De plus, si les investisseurs évaluent correctement les risques financiers, les actifs polluants deviendront plus coûteux. Les actifs verts bénéficieront ainsi de davantage de ressources, ce qui favorisera la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

VI. Questions sur lesquelles le Comité est appelé à se prononcer

40. Diverses approches et politiques existent pour faciliter l'intégration des objectifs de développement durable dans la planification économique et la budgétisation ainsi que dans les politiques budgétaires et financières. Pour atteindre les objectifs de développement durable, il faut transformer en profondeur les sociétés et les économies. Des politiques économiques qui influent sur les schémas d'investissement, de production et de consommation pourraient jouer un rôle moteur en contribuant à ces changements.

41. Le Comité est invité à demander au secrétariat de renforcer la recherche sur les politiques et de faciliter l'apprentissage mutuel sur la manière dont les politiques économiques – c'est-à-dire, au sens large, les politiques relevant des ministères de l'économie et des finances, des banques centrales et des autorités de contrôle des marchés financiers – pourraient être déployées plus efficacement, de manière coordonnée et cohérente, à l'appui du Programme 2030. Le Comité est également invité à insister sur les difficultés particulières que rencontrent les pays ayant des besoins particuliers, d'où la nécessité de conclure davantage de partenariats pour le développement, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités.

²⁸ Les autorités financières pourraient encourager toutes les entreprises émettrices de titres de créance ou de participations du secteur public ainsi que les institutions du secteur financier à faire en sorte que leurs informations financières soient conformes aux recommandations de l'Équipe spéciale sur les informations financières ayant trait au climat.

²⁹ Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, « A call for action: climate change as a source of financial risk » (Paris, 2019).

42. Dans le même ordre d'idées, les questions suivantes ont été retenues pour examen par le Comité :

a) Les États membres prennent-ils en compte de manière systématique les objectifs de développement durable dans les stratégies et plans nationaux de développement ?

b) Les États membres disposent-ils de moyens complets d'évaluation des politiques et de leurs incidences financières, aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable ?

c) Les États membres envisagent-ils d'autres politiques budgétaires, notamment un changement de processus budgétaires et des mesures d'incitation fiscale, pour appuyer la réalisation des objectifs de développement durable ?

d) Les États membres envisagent-ils de réformer le secteur financier afin de se préparer à affronter les risques liés au climat et d'allouer davantage de ressources à l'économie verte ?

43. Pour faciliter l'apprentissage mutuel, le Comité voudra peut-être aussi se pencher sur la façon dont le débat sur les politiques économiques axées sur les objectifs de développement durable pourrait être davantage mis en lumière lors des sessions de la Commission et des réunions du Forum Asie-Pacifique pour le développement durable, et pris en compte dans les instances régionales et sous-régionales pertinentes, telles que le Réseau de gestion des dépenses publiques en Asie et le Groupe d'études sur l'administration et la recherche fiscales en Asie. Dans le même temps, le Comité voudra peut-être envisager de créer un ou plusieurs groupes de travail spéciaux chargés de promouvoir l'apprentissage mutuel sur des aspects spécifiques de l'élaboration des politiques économiques axées sur la réalisation des objectifs de développement durable.

Annexe

Comment les politiques budgétaires peuvent-elles appuyer la réalisation des objectifs de développement durable ?

Objectif 1 : Pas de pauvreté

- Les politiques budgétaires peuvent aider à réduire la pauvreté de façon directe et indirecte.
- Les mesures directes comprennent les allocations budgétaires à des programmes de lutte contre la pauvreté (qu'il s'agisse de transferts d'argent, de vivres ou d'autres transferts en nature), les allocations publiques conditionnelles et les dispenses de paiement des services de santé. Toutefois, pour qu'elles soient rentables, ces mesures doivent être mieux coordonnées et ciblées.
- Les mesures indirectes comprennent les dépenses propres à stimuler la croissance (par exemple, dans les domaines de l'éducation et des infrastructures) et la stabilisation macroéconomique (par exemple, des mesures de relance visant à réduire au minimum les pertes d'emplois pendant les périodes de ralentissement économique).

Objectif 2 : Faim zéro

- Si l'essentiel des investissements dans l'agriculture sont de nature privée, puisqu'ils proviennent notamment des agriculteurs, la fourniture de certains biens et services nécessite des investissements publics (par exemple, en ce qui concerne les monopoles naturels comme les systèmes d'irrigation).
- Les politiques budgétaires peuvent contribuer à éliminer la faim et la malnutrition au moyen de crédits budgétaires alloués à des interventions spécifiques dans le domaine de la nutrition, connues pour leur rapport coûts-avantages élevé. Dans le même temps, la taxation des aliments moins bons pour la santé pourrait inciter financièrement les consommateurs à les éviter.

Objectif 3 : Bonne santé et bien-être

- Les dépenses publiques de santé sont au cœur de la couverture maladie universelle. Les pays ayant des ressources financières limitées peuvent d'abord élargir l'accès aux services de santé primaire (par exemple, les contraceptifs et la vaccination de base). Le ticket modérateur forfaitaire peut également aider à limiter le recours inutile ou excessif à ces services.
- Les politiques budgétaires peuvent également influencer sur les résultats en matière de santé publique, au moyen de taxes sur le tabac, l'alcool et le sucre. L'aide budgétaire à d'autres secteurs, tels que la nutrition et les infrastructures de distribution d'eau, d'assainissement et d'hygiène, pourrait également avoir des effets positifs sur la santé.

<p>Objectif 4 : Éducation de qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Environ 80 % des dépenses d'éducation dans le monde sont couvertes par les budgets des pays, en particulier en ce qui concerne l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire. Pour assurer l'équité en matière d'éducation, il sera essentiel d'apporter un appui aux groupes marginalisés. • Pour améliorer les acquis scolaires, il importe de consacrer des ressources à la formation des enseignants, aux programmes et aux manuels scolaires tout autant qu'aux salaires des enseignants. Il est également nécessaire que des ressources budgétaires soient allouées à la formation professionnelle et aux bourses d'études dans l'enseignement supérieur.
<p>Objectif 5 : Égalité entre les sexes</p> <ul style="list-style-type: none"> • La budgétisation tenant compte des questions de genre ne consiste pas à créer des budgets distincts pour les femmes ou à augmenter uniquement les budgets consacrés aux programmes destinés aux femmes. Elle vise plutôt à faire en sorte que les finances publiques contribuent à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. • L'imposition du revenu des particuliers plutôt que du revenu familial pourrait encourager les femmes à entrer sur le marché du travail.
<p>Objectif 6 : Eau propre et assainissement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les réformes fiscales (telles que les taxes sur les captages d'eau, les redevances et les subventions réglementaires) et les politiques de tarification de l'eau (telles que les tarifs d'approvisionnement en eau et d'assainissement) peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau (cible 6.3), à ce que les ressources en eau soient utilisées beaucoup plus efficacement (cible 6.4) et générer des revenus afin d'améliorer l'accès (cible 6.1). • Les réformes budgétaires (y compris les subventions et les exonérations fiscales) dans d'autres secteurs (tels que l'agriculture et l'énergie) peuvent contribuer à ce que les dépenses publiques liées à l'eau soient plus efficaces, soutenant ainsi l'objectif 6.
<p>Objectif 7 : Énergie propre et d'un coût abordable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques fiscales (telles que les taxes sur l'énergie, les mécanismes de tarification du carbone et les mesures d'incitation favorisant les énergies renouvelables) peuvent soutenir la production d'énergies renouvelables (cible 7.2), améliorer l'efficacité énergétique (cible 7.3), générer des recettes pour améliorer l'accès (cible 7.1) et stimuler les investissements privés dans l'infrastructure énergétique et les technologies propres dans le domaine de l'énergie (cible 7.a). • Les réformes budgétaires (y compris les subventions et les exonérations fiscales) dans le secteur de l'énergie peuvent contribuer à appliquer les mêmes règles en matière d'énergie propre et appuyer ainsi les objectifs 7 et 12.

<p>Objectif 8 : Travail décent et croissance économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques budgétaires peuvent catalyser l'innovation dans les technologies efficaces et générer un niveau plus élevé de productivité économique (cible 8.2). • Les politiques budgétaires peuvent améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources mondiales dans les modes de consommation et de production (cible 8.4). • Les politiques budgétaires peuvent contribuer à réduire les impôts responsables de distorsions (par exemple, sur le travail), ce qui pourrait accroître les incitations à l'emploi et favoriser le plein emploi (cible 8.5).
<p>Objectif 9 : Industrie, innovation et infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques budgétaires peuvent générer des ressources et inciter l'investissement privé dans la recherche et le développement de technologies vertes, soutenir la modernisation des infrastructures et stimuler l'adoption de technologies et de procédés industriels propres et écologiquement rationnels (cible 9.4).
<p>Objectif 10 : Inégalités réduites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les revenus issus des réformes des finances publiques peuvent servir à indemniser les ménages les plus modestes, à atténuer les répercussions sociales ou à soutenir l'adoption de technologies propres (comme l'isolation et les ampoules basse consommation), afin d'appuyer la protection sociale et une plus grande égalité (cible 10.4). • La réforme des subventions aux combustibles fossiles (cible 12.c) peut réduire les inégalités. En effet, comme ces subventions profitent principalement aux entreprises et aux consommateurs prospères, cette réforme contribuerait à la réalisation de l'objectif 10.
<p>Objectif 11 : Villes et communautés durables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques fiscales (par exemple, les redevances de mise en décharge et les taxes sur l'incinération des déchets, les taxes parafiscales sur la pollution atmosphérique, les péages urbains et les taxes sur les véhicules) peuvent améliorer la qualité de l'air et faciliter la gestion des déchets pour les communes et autres, et réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant (cible 11.6).
<p>Objectif 12 : Consommation et production durables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques fiscales (telles que les taxes ou redevances sur la sylviculture et la pêche, les taxes sur les matériaux, les taxes sur les déchets, les taxes sur les produits et les redevances sur la pollution atmosphérique) peuvent encourager la gestion durable et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (cible 12.2), réduire le déversement des produits chimiques (cible 12.4), le gaspillage alimentaire (cible 12.3) et la production de déchets (cible 12.5).

<ul style="list-style-type: none"> • La restructuration de la fiscalité et la suppression progressive des subventions préjudiciables en faveur des combustibles fossiles peuvent réduire le gaspillage (cible 12.c) et améliorer l'utilisation rationnelle des dépenses publiques.
<p>Objectif 13 : Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les recettes issues des instruments budgétaires peuvent appuyer les investissements visant à renforcer la résilience et les capacités d'adaptation (cible 13.1), à contribuer à la tenue des engagements de financement de la lutte contre les changements climatiques (cible 13.a) et à renforcer les capacités (cible 13.b). • Les incitations fiscales, telles que les taxes sur les véhicules, peuvent faire évoluer le comportement des consommateurs et les inciter à choisir des solutions à faible émission de carbone, mesures qui contribuent ainsi à améliorer l'éducation et la sensibilisation aux changements climatiques (cible 13.3).
<p>Objectif 14 : Vie aquatique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques fiscales (telles que les taxes sur les sacs en plastique, les taxes sur les émissions des navires et les prélèvements sur les agrégats marins) peuvent contribuer à prévenir et à réduire la pollution marine (cible 14.1) et soutenir la gestion et la protection durables des écosystèmes marins et côtiers (cible 14.2). • L'élimination des subventions à la pêche (cible 14.6) appuiera la réalisation de l'objectif 14.
<p>Objectif 17 : Partenariats pour la réalisation des objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les politiques budgétaires améliorent la mobilisation des ressources nationales (cible 17.1). • Les politiques budgétaires peuvent contribuer à mobiliser des ressources financières supplémentaires, notamment auprès du secteur privé (cible 17.3). • La restructuration ou la réforme de la fiscalité peuvent optimiser les recettes de l'État, maîtriser les déficits budgétaires, réduire les ratios de la dette au produit intérieur brut et contribuer ainsi à assurer la viabilité à long terme de la dette (cible 17.4). • Les incitations fiscales en faveur des technologies propres peuvent stimuler la mise au point, le transfert et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement (cible 17.7).

Source : Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Fiscal policies and the SDGs », Policy Brief, (Genève, 2016).