



COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint

des

Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds

sur le

transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2005-0020

16 septembre 2005

FINANCEMENT ET EFFICACITE DE L'AIDE

Les membres du Comité du développement trouveront ci-joint le rapport intitulé « Financement et efficacité de l'aide » préparé par les services de la Banque mondiale avec le concours du Fonds monétaire international en vue de leur réunion du 25 septembre 2005.

* * *

FINANCEMENT ET EFFICACITE DE L'AIDE

13 septembre 2005

FINANCEMENT ET EFFICACITE DE L'AIDE

Note préparée par les services de la Banque mondiale
avec le concours des services du FMI

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION.....	1
II. S'ASSURER QUE L'AIDE PROMISE EST EFFECTIVEMENT FOURNIE.....	2
III. RENFORCER LES MECANISMES NOVATEURS DE FINANCEMENT ET DE MOBILISATION DE L'AIDE.....	5
A. Allègement de la dette.....	5
B. Mécanismes novateurs de financement : le point de la situation	5
C. Mécanismes novateurs de financement : proposition de taxe sur les billets d'avion	7
D. Problèmes de mise en œuvre et de gouvernance posés par les nouvelles modalités de financement.....	10
E. Améliorer la cohérence des nouveaux mécanismes de financement de l'aide.....	14
IV. AXER LA GESTION SUR LES RÉSULTATS ET DONNER DES SUITES CONCRÈTES AU FORUM DE HAUT NIVEAU DE PARIS.....	15
A. Gestion axée sur les résultats	16
B. Alignement et harmonisation de l'aide	18
ANNEXE 1	21
ANNEXE 2	26
ANNEXE 3	28

I. INTRODUCTION

1. Les progrès accomplis ces dernières années sur le front de l'efficacité de l'aide ont considérablement atténué la tension qui existait entre les appels lancés en faveur de l'engagement de ressources prévisibles et suffisantes et le souci de voir les ressources disponibles utilisées à bon escient. Le renforcement des politiques publiques et des institutions dans les pays en développement, l'amélioration des mécanismes d'allocation de l'aide en fonction des résultats, la mise en place de cadres davantage axés sur l'obtention de résultats et l'action menée pour mieux harmoniser et aligner les procédures sont autant d'éléments qui ont contribué à cette évolution.

2. C'est à cette évolution que l'on doit la série d'engagements de financement supplémentaire d'un montant important annoncés au cours des six derniers mois, notamment au sommet du G-8 à Gleneagles, qui s'est soldé par l'adoption d'un vaste programme de développement en faveur de l'Afrique, assorti d'engagements financiers et d'allègements de dette supplémentaires, ainsi que de mesures destinées à améliorer l'efficacité du développement.

3. Afin de contribuer à ce que les engagements sans précédent qui ont été pris, y compris le doublement des apports d'aide à l'Afrique, soient pleinement mis en œuvre et que les ressources correspondantes soient utilisées à bon escient, le G-8 a appelé la Banque mondiale à jouer un rôle moteur dans les efforts déployés pour assurer que ce surcroît d'aide est bien coordonné et pour encourager le G-8, les autres donateurs et les pays bénéficiaires, en particulier en Afrique, à travailler en partenariat. Par définition, ce rôle exigera de collaborer très étroitement avec le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD-OCDE), le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG), le FMI et les autres banques multilatérales de développement.

4. Cela étant, la présente note répond aux demandes formulées par le Comité du développement aux réunions de printemps 2005 :

- Le Comité du développement « ... accueill[e] avec satisfaction la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, ... insist[e] pour que soient établis, comme convenu, des objectifs-cibles pour chacun des indicateurs à l'horizon 2010 » et « ... appell[e] la Banque à être la première à donner l'exemple, en appliquant le cadre défini à Paris. »
- Par ailleurs, le Comité du développement « ... confirm[e] sa détermination à respecter les engagements pris à Monterrey et par la suite en vue d'un relèvement des niveaux de l'aide publique au développement (APD) », se « ... félicit[e] de la poursuite des travaux sur des moyens novateurs de financement du développement », « encourag[e] les bailleurs de fonds intéressés à donner suite à ces propositions » et « compte tenu de l'appui politique dont bénéficient ces propositions dans certains pays, ... invit[e] la Banque et le FMI à approfondir, dans la perspective des Assemblées annuelles, leur analyse des mécanismes de fiscalité pour le développement, applicables à l'échelon national et coordonnés à l'échelon international, qui sont les plus prometteurs à titre d'élément d'information pour la mise à l'étude d'un scénario pilote à l'intention des pays intéressés. »

5. Cette note a un triple objectif :

- premièrement, elle dresse un bilan des nouveaux engagements d'aide et propose un cadre renforcé pour assurer le suivi des engagements pris, rendre compte des actions mises en œuvre et vérifier que l'aide a bien été fournie ;
- deuxièmement, elle fait le point des progrès accomplis jusqu'ici dans la mise en œuvre des modalités de financement, y compris les mécanismes novateurs de financement, qui peuvent favoriser l'engagement de ressources accrues, sans pour autant compromettre la cohérence de l'architecture de l'aide ;
- troisièmement, elle rend compte de l'avancement du programme de renforcement de l'efficacité de l'aide, en particulier du programme d'appui à la gestion axée sur les résultats, et des actions menées pour aligner et harmoniser les procédures.

II. S'ASSURER QUE L'AIDE PROMISE EST EFFECTIVEMENT FOURNIE

6. Compte tenu des engagements d'aide accrus annoncés successivement depuis Monterrey, y compris le surcroît d'aide important annoncé durant l'année écoulée, tout donne à penser que les apports d'aide publique au développement devraient très fortement progresser au cours des cinq prochaines années. En avril 2005, le CAD/OCDE a estimé que sur la base des engagements pris par les membres du CAD, le volume total de l'APD pourrait augmenter de 36 milliards de dollars en valeur réelle d'ici 2010 par rapport au niveau atteint en 2004. L'Union européenne (UE) s'est fixé depuis des cibles beaucoup plus élevés pour 2010 que pour 2006, et le Japon a annoncé une augmentation de 10 milliards de dollars de ses apports totaux d'APD au cours des cinq prochaines années. Sur la base de ces nouvelles annonces, on prévoit maintenant un accroissement d'environ 50 milliards de dollars en valeur réelle des apports totaux d'APD à l'horizon 2010. Plus de 70 % de ces ressources supplémentaires proviendraient de donateurs de l'UE. Les annonces faites durant l'année écoulée sont en nette progression par rapport aux faibles niveaux enregistrés en 2001, mais le groupe des pays donateurs du CAD est encore loin de l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par l'ONU. Cinq des 22 pays membres du CAD (Danemark, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède) ont déjà porté leur APD à plus de 0,7 % du RNB ; cinq autres (Belgique, Espagne, Finlande, France et Royaume-Uni) et l'ensemble de l'UE se sont fixé un calendrier précis pour porter le ratio APD/RNB à 0,7 %¹.

7. Le G-8 s'est aussi spécifiquement engagé à doubler son aide à l'Afrique subsaharienne pour la porter à 50 milliards de dollars en 2010. L'UE, qui a promis de multiplier quasiment par deux son aide publique au développement entre 2004 et 2010, accorderait au moins 50 % de cette aide à l'Afrique subsaharienne. Deux autres pays se sont engagés à doubler leur aide à l'Afrique subsaharienne entre 2004 et 2010 pour les États-Unis, et entre 2003/4 et 2008/9 pour le Canada. Le Japon s'est engagé à multiplier par deux son APD à l'Afrique au cours des trois prochaines années. Pour multiplier effectivement par deux l'aide à l'Afrique, il faudrait que la moitié des ressources supplémentaires affectées à l'APD en général soit ciblée sur l'Afrique (ou que la part des

¹ Les pays de l'UE se sont engagés à consacrer à l'APD des ressources équivalant à 0,7 % du RNB d'ici 2015, et se sont fixé collectivement un nouvel objectif intérimaire de 0,56 % du RNB à l'horizon 2010.

flux d'APD allant à l'Afrique, qui se situe actuellement aux alentours de 37 %, passe à 42 % des flux d'APD totaux à l'horizon 2010).

8. Comme le soulignait le document préparé par le Comité du développement pour les réunions de printemps, l'évolution des apports effectifs d'APD, qui diminuaient presque continuellement depuis 10 ans, s'est inversée, ce qui est encourageant, mais le volume des ressources financières destinées aux pays les plus pauvres n'a guère augmenté. Selon le CAD, les niveaux d'APD ont augmenté en termes nominaux pour passer de 52,4 milliards de dollars en 2001 à 78,6 milliards de dollars en 2004² (0,25 % du RNB contre 0,22 % du RNB en 2001). Cette progression a été plus modeste en termes réels (de l'ordre de 5 à 6 % par an) compte tenu de l'inflation et de la dévalorisation du dollar. En outre, l'essentiel de l'accroissement de l'APD bilatérale représente des dons à objectifs spécifiques affectés notamment à l'allègement de la dette, aux secours d'urgence et en cas de catastrophe, à la coopération technique et aux frais généraux de gestion³. Les priorités des différents donateurs peuvent influencer lourdement sur l'affectation de l'aide – ainsi, la part de l'APD affectée à l'Afghanistan, à la Colombie, à l'Iraq, à la Jordanie et au Pakistan est passée de 3 % en moyenne au cours de la période 1980-2000 à plus de 11 % en 2003. La répartition détaillée par composante et par bénéficiaire n'est pas encore disponible pour 2004, mais il est peu probable que les pays les plus pauvres aient bénéficié d'un montant sensiblement accru de ressources financières à l'appui de leur DSRP.

9. Certaines conditions importantes devront être réunies si l'on veut que les engagements accrus d'aide qui ont été proposés appuient effectivement l'intensification des efforts déployés par les pays pour atteindre les ODM. Tout d'abord, les engagements devront être honorés dans les faits. Ensuite, les apports d'aide supplémentaires devront être ciblés sur les pays les plus pauvres, dont au moins 50 % de pays d'Afrique subsaharienne, et sur l'appui au programme des ODM dans d'autres pays en développement. En troisième lieu, les pays dont le DSRP est relativement plus ambitieux devront bénéficier de ressources financières nettement plus importantes. En principe, il devrait être plus simple de changer l'orientation et la nature des nouveaux financements. Mais certains engagements déjà pris ou susceptibles de l'être pourraient absorber une part importante des nouveaux engagements d'aide. C'est le cas par exemple des engagements pris en réponse à la catastrophe du tsunami en 2006 et 2007 et pour alléger la dette de l'Iraq et du Nigéria, et éventuellement du Soudan. Un suivi collectif aidera à assurer que l'aide promise est effectivement fournie et qu'un montant suffisant de ressources financières est mis à disposition pour appuyer les DSRP dans les pays les plus pauvres.

² Les données de 2004 sont préliminaires.

³ Dans la mesure où une opération d'allègement réduit le coût du service de la dette, elle permet au bénéficiaire de dégager une marge de manœuvre budgétaire qu'il peut utiliser pour affecter davantage de ressources à des programmes de développement. La composante réduction du stock de la dette de l'APD est beaucoup plus importante que les économies qu'elle permet de réaliser sur le service de la dette, car nombre de pays les plus pauvres n'assurent pas, ou pas entièrement, le service de leur dette. Bien que les dons à objectifs spécifiques constituent des éléments essentiels du programme de développement et grèvent le budget des pays donateurs, ils ne fournissent pas aux pays en développement les ressources budgétaires supplémentaires dont ceux-ci ont besoin pour financer leurs stratégies de réduction de la pauvreté.

10. **La Banque mondiale veillera, en collaboration étroite avec le Secrétariat du CAD et d'autres partenaires, à ce qu'un mécanisme international soit mis en place pour assurer le suivi des engagements pris, rendre compte des actions mises en œuvre et vérifier que l'aide a bien été fournie.** La Banque mondiale assure déjà le suivi de l'aide effectivement fournie et des apports supplémentaires d'APD au moyen des données correspondant aux définitions, aux classements et à la couverture statistique du CAD. Les prévisions d'accroissement du volume d'aide soulèvent trois questions : a) quelles sont les composantes de l'APD qui doivent faire l'objet d'un suivi ; b) de quelle manière doit-on définir chacune des composantes (y compris les ressources financières) ; et c) quelles données doit-on utiliser comme référence pour suivre les engagements d'aide et vérifier qu'ils sont bien honorés. La Banque, en collaboration avec le Secrétariat du CAD, renforcera le mécanisme qui permet de suivre les engagements d'aide et de vérifier que l'aide a bien été fournie en s'appuyant sur les actions actuellement menées par le CAD et sur les conclusions du Rapport de suivi mondial.

11. **Mesures proposées.** Il s'agirait de prendre les mesures suivantes :

a) S'entendre sur les composantes de l'APD (y compris les indicateurs de référence et les définitions) devant faire l'objet d'un suivi, notamment : répartition régionale (par exemple, apports à l'Afrique) ; répartition par type d'apport, qu'il s'agisse de dons à objectifs spécifiques (notamment allègement de la dette, aide humanitaire/d'urgence, frais généraux de gestion et coopération technique) ou de ressources financières proprement dites ; et montants affectés à telle ou telle priorité thématique spécifiée dans le Plan d'action du G-8 (telles qu'Éducation pour tous, VIH/SIDA, lutte contre le paludisme, infrastructure).

b) Mettre au point un processus de suivi des flux d'aide qui permette d'incorporer les données fournies respectivement par les donateurs et par les bénéficiaires, de mieux assurer que les données soient disponibles au moment voulu et d'anticiper les apports d'aide. Ce processus tiendrait également compte des informations émanant des pays bénéficiaires sur les montants reçus (dans le cas de l'Afrique, il s'appuierait en particulier sur les données fournies au titre du Partenariat stratégique avec l'Afrique, ainsi que sur le dialogue établi entre les pays africains, les donateurs et les organisations multilatérales dans le cadre du Forum pour le partenariat africain).

c) Établir des rapports conjoints sur les tendances récentes des flux d'aide, notamment en Afrique, dans le cadre de la réunion de haut niveau du CAD (Rapport sur la coopération pour le développement) et du Comité du développement, sur la base des actions de suivi qui pourraient être convenues par la communauté des bailleurs de fonds. Le Rapport de suivi mondial resterait le principal instrument utilisé pour analyser les flux d'aide et en rendre compte aux réunions de printemps.

III. RENFORCER LES MECANISMES NOVATEURS DE FINANCEMENT ET DE MOBILISATION DE L'AIDE

12. Parallèlement à l'action menée pour mobiliser et fournir une APD accrue et pour mieux coordonner l'aide de sorte que les ressources fournies soient employées de manière efficace, les donateurs continuent d'étudier différents mécanismes qui permettraient de mobiliser des financements supplémentaires à l'appui de l'accélération des efforts déployés pour atteindre les ODM. Plusieurs instruments novateurs ont été proposés, notamment une Facilité financière internationale (IFF) et des taxes, qui soulèvent certaines questions pratiques du point de vue de la mise en œuvre et de la gouvernance, lesquelles sont traitées dans la présente section.

A. Allègement de la dette

13. Alléger davantage la dette peut être un moyen non seulement de rendre le niveau d'endettement à long terme plus tolérable, mais aussi de libérer des ressources pour financer la réalisation des ODM. Le G-8 a proposé que l'allègement consenti aux pays pauvres très endettés (PPTE) au point d'achèvement soit accru, l'objectif, à terme, étant d'annuler l'intégralité de leur dette à l'IDA, au FMI et au Fonds africain de développement (FAD). Cette proposition, actuellement à l'étude⁴, pourrait aboutir à l'annulation totale d'au moins 57 milliards de dollars de dette, qui devrait être intégralement financé par des paiements des donateurs à l'IDA et au FAD, et, dans le cas du FMI, essentiellement par des ressources internes. La remise de la dette, si elle était entièrement financée comme promis, permettrait de libérer des ressources supplémentaires qui pourraient être allouées aux pays pauvres en fonction de leur performance.

B. Mécanismes novateurs de financement : le point de la situation

14. **IFF et IFFv.** La proposition du gouvernement britannique de créer une Facilité financière internationale repose sur deux idées de base : mobiliser immédiatement l'aide (en décaissant dès à présent les fonds nécessaires au financement d'investissements de développement essentiels pour atteindre les ODM) ; et obtenir des donateurs des promesses de contributions extrabudgétaires (compte tenu des contraintes budgétaires auxquels seront confrontés ceux qui se sont engagés à accroître leur APD). Deux documents préparés récemment pour le Comité du développement⁵ fournissent des renseignements plus détaillés sur l'IFF et l'IFF pilote envisagée pour la vaccination (IFFv). L'IFFv mobiliserait immédiatement des financements fiables sur un certain nombre d'années pour élargir les campagnes de vaccination dans le monde afin d'aider les pays à atteindre l'ODM relatif à la mortalité infantile, en accélérant la production de vaccins existants et nouveaux et en renforçant la capacité de fournir des vaccins.

⁴ *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues, and Financing Options*, SecM2005-0466, 6 septembre 2005.

⁵ « Aller de l'avant : Modalités de financement en vue de la réalisation des ODM », DC2005-0008/Add. 1, 14 avril 2005 ; « Efficacité de l'aide et modalités de financement », DC2004-0012/Add.1, 29 septembre 2004.

15. Le 2 août, Eurostat a déterminé que les obligations IFFv devaient être enregistrées comme des titres de dette d'une entité non gouvernementale et ne pas être imputées aux gouvernements donateurs ; et que les contributions des donateurs devaient être enregistrées au moment du versement effectif des montants correspondants⁶. Eurostat note que ses décisions concernant l'IFFv ne créent pas de précédent pour l'IFF. La décision positive d'Eurostat ouvre la possibilité aux donateurs de l'UE intéressés de s'engager à verser à l'avenir des montants extrabudgétaires pour alimenter les flux d'APD destinés à l'IFFv et de mettre cette facilité en œuvre. Elle permet également de faire avancer les travaux sur la question et aux donateurs de l'UE intéressés de demander à Eurostat, en temps opportun, de décider de mettre intégralement en œuvre ou pas l'IFF. Le 9 septembre, le Royaume-Uni a annoncé que le Royaume-Uni, l'Espagne, la France, l'Italie et la Suède s'étaient engagés à verser des contribution à l'IFFv totalisant environ 273 millions de dollars par an pendant 20 ans.

16. **Garanties de marché.** On s'intéresse de plus en plus à travers le monde aux possibilités offertes par les garanties de marché (Advance Market Commitments–AMC) pour les vaccins, qui pourraient compléter le programme IFFv en vue de renforcer les campagnes de vaccination à l'échelon mondial. Selon cette formule, les donateurs garantiraient une enveloppe prédéfinie de financement à un prix donné pour appuyer la mise au point de nouveaux vaccins répondant à certaines spécifications. L'objet de ces garanties est de contrebalancer les facteurs qui dissuadent les fabricants d'investir dans la recherche de vaccins dont les pays en développement ont besoin, en garantissant d'emblée aux fabricants un marché pour les vaccins cibles et en encourageant ce faisant les activités de recherche-développement et leur transposition à grande échelle.

17. En avril, le Center for Global Development a publié le rapport de son groupe de travail sur les garanties de marché. En mai et juin, la Banque a organisé des consultations préliminaires entre représentants de l'industrie pharmaceutique, du G-7 et de partenariats secteur public-secteur privé pour étudier plus avant la question de savoir si les garanties de marché pouvaient constituer un mécanisme novateur de financement pour stimuler la recherche, la mise au point et la production de vaccins pour les pays en développement. En juin, les ministres des Finances du G-8 ont demandé au ministre des Finances italien, M. Siniscalco, de mener des consultations avec les institutions, les gouvernements et les industriels concernés en vue de l'élaboration de propositions concrètes d'ici la fin de 2005.

18. **Arrangements concernant les financements mixtes.** Ce type d'arrangement peut être un moyen novateur d'accroître l'effet de levier des flux d'aide actuels pour réaliser les ODM et permettrait d'atteindre n'importe quel niveau de concessionnalité, depuis les taux du marché jusqu'aux dons, en combinant des dons et des financements présentant des conditions et des caractéristiques différentes. Les financements mixtes peuvent jouer un rôle important dans trois domaines : i) une combinaison de prêts concessionnels et de dons peut aider les pays les plus pauvres à accroître les investissements et les dépenses nécessaires pour atteindre les ODM sans dépasser les limites de l'endettement tolérable ; ii) dans les pays à revenu intermédiaire, en particulier

⁶ Opinion du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB) sur la tenue des comptes de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFv), 29 juillet 2005.

ceux où il existe de larges poches de pauvreté, où les besoins de financement pour l'infrastructure sociale sont importants et où les contraintes budgétaires et d'endettement brident l'action publique, les financements mixtes peuvent aider à faire avancer le plan visant à réaliser les ODM et à financer des biens publics de portée mondiale ou régionale ; iii) les financements mixtes peuvent aider les pays « ni BIRD ni IDA », c'est-à-dire les pays qui ne sont pas suffisamment solvables pour obtenir des prêts concessionnels de la BIRD ou d'autres financements non concessionnels et dont la capacité à rembourser la dette contractée auprès des BMD est limitée, à satisfaire leurs besoins de financement liés au développement qui ne sont pas bien couverts par le système actuel.

19. La Banque étudie la possibilité d'utiliser les mécanismes de combinaison des financements dans les pays ni BIRD ni IDA et dans les pays à revenu intermédiaire, dans le cadre d'un programme de travail plus vaste visant à renforcer la coopération des partenaires qui œuvrent pour promouvoir le développement dans ces pays. Il est prévu de poursuivre les travaux et les consultations en vue d'élaborer des propositions plus concrètes.

C. Mécanismes novateurs de financement : proposition de taxe sur les billets d'avion

20. En avril 2005, le Comité du développement a noté que « de l'avis d'éventuels participants, il peut être faisable et souhaitable d'instituer des mécanismes de taxation mondiale pour le financement du développement, mais d'autres membres ne sont pas de cet avis », et « invit[e] la Banque et le FMI à approfondir, dans la perspective des Assemblées annuelles, leur analyse des mécanismes de fiscalité pour le développement, applicables à l'échelon national et coordonnés à l'échelon international, qui sont les plus prometteurs à titre d'élément d'information pour la mise à l'étude d'un scénario pilote à l'intention des pays intéressés. »

21. En juin 2005, la « Déclaration de Berlin » proposait une « contribution de solidarité prélevée sur les billets d'avions ... [en vue] de combattre la faim et la pauvreté et de financer un développement durable sur le plan mondial, entre autres via des programmes de santé incluant la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres pandémies. » La Déclaration de Berlin a reçu le soutien des gouvernements de l'Algérie, de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne et de la France et a été présentée lors du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement qui s'est déroulé à New York en juin 2005.

22. En parallèle, les ministres européens des Finances envisagent de prendre des mesures dans le secteur de l'aviation, en particulier de taxer les vols au départ, pour accroître l'APD. L'idée d'une contribution de solidarité qui serait prélevée sur les billets d'avion a été examinée à l'occasion des réunions du Conseil de l'ECOFIN des 23 et 24 mai et du 7 juin dernier. Le 15 juin, la Commission a présenté une analyse technique

de la mise en œuvre d'une telle taxe⁷. La taxe sur les billets d'avion a été examinée à la réunion informelle de l'ECOFIN les 9 et 10 septembre dernier.

23. **Proposition de la Déclaration de Berlin.** Le projet de taxe sur les billets d'avion présenté dans la Déclaration de Berlin s'articule autour des éléments suivants :

a) **Assiette.** La taxe serait prélevée sur les billets d'avion délivrés aux passagers partant des pays participants. Les passagers en transit en seraient exemptés.

b) **Taux.** Chaque pays participant pourrait établir une différenciation entre les billets première classe, classe affaires et classe économique, ainsi qu'entre vols intérieurs et vols internationaux, compte tenu des capacités différentes des pays développés et des pays en développement, des priorités nationales de chacun et de la nécessité de minimiser l'impact d'une telle taxe sur les compagnies aériennes, le secteur du tourisme et les passagers.

c) **Recouvrement.** Les compagnies aériennes seraient chargées de collecter la taxe qui, en pratique, viendrait s'ajouter aux frais et commissions déjà intégrés dans le prix final du billet d'avion. Les compagnies aériennes transféreraient les montants ainsi perçus directement à un compte désigné à cet effet.

d) **Coopération.** Le prélèvement serait instauré par chaque pays participant conformément à la législation nationale. Les pays participants seraient libres de décider en concertation du taux de la taxe, des modalités de recouvrement et de l'affectation du produit de la taxe. Les gouvernements nationaux demeureraient responsables du suivi et, en dernier ressort, de la mise en œuvre du mécanisme.

24. **Évaluation de la proposition au moyen du cadre établi par la Banque et le FMI.** Le document sur le financement de l'aide préparé pour les réunions de printemps⁸ proposait un cadre pour évaluer les taxes proposées aux fins du financement du développement sur la base de cinq critères : adéquation des recettes, efficacité, équité, facilité de recouvrement et taille minimale du bloc de pays participants. Une taxe sur les billets d'avion est relativement intéressante au regard de ces critères.

25. Premièrement, selon les estimations, les recettes générées par une taxe sur les billets d'avion pourraient être substantielles⁹, même si le montant prélevé sur les billets d'avion était proportionnellement minime.

26. Deuxièmement, dans de nombreux pays, l'aviation échappe à l'heure actuelle aux impôts largement répartis (voir l'analyse des aspects économiques d'une taxe sur l'aviation civile à l'Annexe 1), ce qui plaide en faveur de la taxation des billets d'avion

⁷ Document de travail des services de la Commission : *An analysis of a possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development*, juin 2005, SEC (2005) 733.

⁸ « Aller de l'avant : Modalités de financement en vue de la réalisation des ODM », DC2005-0008/Add. 1, 14 avril 2005.

⁹ Le Groupe de Berlin estime qu'une contribution de 5 euros sur tous les billets d'avion émis dans le monde, majorée d'un prélèvement supplémentaire de 20 euros pour les billets en classe affaires et en première, produirait jusqu'à 10 milliards d'euros par an. Selon les estimations de la Commission européenne, une taxe de 5 euros sur les vols intracommunautaires et de 10 euros sur les autres vols, si elle était appliquée à l'ensemble de l'UE, générerait environ 2,7 milliards d'euros par an.

au regard du critère d'efficacité économique¹⁰. Il vaut mieux élargir l'assiette d'un impôt largement réparti pour l'étendre à des sous-activités qui en étaient exclues que relever le taux d'un impôt à large assiette existant. Une synthèse des aspects économiques d'une taxe sur l'aviation civile préparée par les services du Fonds monétaire international est présentée en Annexe 1¹¹.

27. Troisièmement, les taux peuvent être différenciés pour assurer le respect du principe d'équité dans l'application d'une taxe sur les billets d'avion : la taxation peut être progressive, avec un taux de prélèvement plus élevé sur les billets en classe affaires et en première que sur les billets en classe économique ; le niveau du taux de prélèvement peut varier en fonction de l'écart de revenu entre pays développés et pays en développement ; et pour éviter de pénaliser les pays de grande taille, les taux appliqués aux vols intérieurs et aux vols internationaux pourraient également être différents, comme c'est maintenant le cas au Royaume-Uni.

28. Quatrièmement, compte tenu du nombre relativement faible de compagnies concernées et de l'existence de mécanismes de recouvrement des taxes de départ et d'aéroport, une taxe sur les billets d'avion devrait être relativement facile à recouvrer, comme on le verra plus en détail ci-après.

29. Enfin, s'il est vrai que la participation de tous renforcerait la capacité de génération de recettes et l'impact global sur le développement de ce mécanisme, elle n'est pas indispensable. Si ce prélèvement est d'un niveau faible, le fait que certains pays ne participent pas au mécanisme ne devrait pas avoir d'effet sensible sur le choix du point de départ ou d'arrivée des voyageurs.

30. **Impact potentiel.** Un aspect important d'une taxe sur les billets d'avion est l'impact qu'elle aura sur les groupes concernés, plus particulièrement les compagnies aériennes. L'effet d'une taxe de départ sur les recettes des compagnies aériennes dépend de l'élasticité-prix de la demande de transport aérien et de la mesure dans laquelle les compagnies aériennes répercutent la taxe sur leurs prix hors taxe¹². L'élasticité de la demande par rapport au prix varie considérablement selon qu'il s'agit d'un voyage d'affaires ou d'agrément, sur long ou court courrier et vers une destination intérieure ou étrangère, si bien que l'impact de la taxe sur telle ou telle compagnie aérienne sera fonction de la part des recettes que ladite compagnie tire de ces segments du marché. Un

¹⁰ Certains préconisent de taxer les billets d'avion pour corriger les effets induits par le transport aérien sur les émissions de gaz à effet de serre ou la pollution locale. Les principales externalités ne sont cependant pas directement fonction du nombre de passagers transportés. Les émissions de gaz à effet de serre sont proportionnelles à la consommation de carburant ; la pollution atmosphérique locale et les nuisances sonores indirectes sont approximativement proportionnelles au nombre de décollages et d'atterrissages et à la taille des appareils.

¹¹ Voir également le document du FMI à paraître sur ce sujet, *The public economics of global indirect taxes on aviation*.

¹² Par exemple, si les prix des billets sont majorés du montant de la taxe, les recettes de la compagnie augmenteront, mais normalement d'un montant moindre que le produit de la taxe à percevoir. Comme l'élasticité des recettes totales par rapport au prix est égale à 1 plus l'élasticité-prix de la demande, une élasticité-prix de -0,5 signifierait que les recettes totales augmentent de la moitié du montant de la taxe à percevoir.

rapport récent commandité par la Direction canadienne des finances a calculé des élasticités pour le transport aérien (voir l'Annexe 2). Les estimations moyennes se situent dans une fourchette comprise entre -0,265 pour les voyages d'affaires sur long courrier et -1,52 pour les voyages d'agrément sur court courrier. Indépendamment du taux de la taxe, les compagnies aériennes qui tirent une part relativement plus importante de leurs recettes de la vente de billets pour des voyages d'affaires à l'étranger seront donc moins affectées par une telle taxe.

31. Dans l'ensemble, si le taux ne dépasse pas 1 % du prix du billet, la taxe proposée devrait se traduire par une légère diminution de l'ordre de 0,5 % à 1 % des recettes des compagnies aériennes. Comme les prévisions tablent sur un accroissement de 5 % par an de la demande de transport aérien au cours des dix prochaines années, l'impact de la taxe devrait être absorbé en moins d'un an.

32. L'impact sur chaque compagnie sera également fonction des pays qui décident de taxer les billets d'avion et de leur nombre. Les compagnies qui opèrent une proportion relativement plus importante de leurs vols au départ de pays qui imposent une taxe seront plus touchées que celles opérant essentiellement des vols au départ de pays qui n'en imposent pas¹³.

33. Pour faire avancer la mise en œuvre d'un prélèvement uniforme sur les billets d'avion, il faudrait instaurer des accords-cadres multilatéraux, informels ou formels, sous forme de traité. Ces instruments seraient adoptés et intégrés à la législation nationale par chaque État participant. Ils définiraient les principaux éléments du mécanisme : les taux et les modalités de recouvrement de la taxe ; les procédures d'ajustement des taux ; les taux d'intérêt et de pénalité ; et les procédures d'évaluation, d'enregistrement, de recouvrement, de paiement, de contrôle de la mise en œuvre et de règlement des différends¹⁴. Les compagnies aériennes seraient chargées de comptabiliser, de payer et de déclarer les taxes. Le recouvrement serait normalement organisé à l'échelon national par les États participants, et le produit de la taxe, affecté au financement de l'aide conformément aux priorités convenues. Les fonds pourraient également être acheminés par l'intermédiaire des mécanismes multilatéraux existants.

D. Problèmes de mise en œuvre et de gouvernance posés par les nouvelles modalités de financement

34. Le moyen de tirer le meilleur parti des nouvelles ressources pour financer le développement serait de les acheminer par l'intermédiaire des circuits existants, en particulier ceux qui sont polyvalents et souples, qui réservent le moins de ressources possible à des emplois prédéterminés, mais qui ont des exigences strictes en matière de

¹³ Cet effet se produira même si la taxe n'amène pas le passager à changer son point de départ ou sa destination. Il semble en effet peu probable qu'une taxe affecte cette décision : partir d'un pays autre que celui de leur résidence coûtera sans doute plus cher à la plupart des passagers que le montant économisé sur le paiement de la taxe.

¹⁴ La formule qui consisterait à mettre en place un mécanisme de contribution volontaire par le truchement des billets d'avion n'est pas examinée ici, car elle serait plus difficile à administrer et donnerait lieu à des flux qui ne seraient guère prévisibles. En outre, il n'est pas certain que les gouvernements donateurs jugent une telle démarche satisfaisante, puisque ces contributions volontaires ne seraient pas considérées comme des apports d'APD.

suivi et de démonstration de résultats. Souplesse et harmonisation dans l'emploi des fonds laissent beaucoup à désirer dans la mesure où ils sont réservés à certains pays ou à des emplois spécifiques. Le problème est de taille si l'on considère le nombre des mécanismes spécialisés qui ont été créés ces dernières années. D'un côté, le grand public pourrait être plus facilement amené à accepter un nouveau mécanisme de financement dont les fonds seraient réservés à des emplois spécifiques. De l'autre, il faudrait soigneusement mettre en balance ces avantages éventuels avec les rigidités et les distorsions inhérentes à l'affectation spéciale de financements, ainsi qu'avec les risques que cela pose du point de vue de la maîtrise des programmes par le pays.

Principes de base

35. **Efficiences.** Il faudrait éviter de créer des institutions, des structures ou des procédures nouvelles et utiliser dans la mesure du possible les institutions et les processus en place pour assurer l'efficacité et l'harmonisation de l'aide. Il convient en particulier de ne pas compliquer davantage l'architecture existante en imposant des contraintes ou des coûts de transaction supplémentaires aux bénéficiaires de l'aide, qui s'emploient déjà à satisfaire les multiples exigences des donateurs et autres bailleurs d'aide. Si l'on veut que l'administration du produit de la taxe mondiale coûte le moins cher possible, il faudrait allouer ces fonds aux institutions d'aide existantes pour qu'elles les canalisent, en s'appuyant sur l'assurance que des normes de gouvernance, des cadres de politique et des moyens d'exécution connus seront mis en œuvre et que, à l'exception de certaines normes de base, la conditionnalité attachée à l'octroi de l'aide sera minimale, la passation des marchés en particulier n'étant pas subordonnée au respect de certaines obligations.

36. **Maîtrise par le pays.** Il importe de ne pas compromettre la maîtrise par le pays du programme de développement. Il pourrait être judicieux de financer la réalisation de certains ODM si les ressources disponibles à court terme n'étaient pas suffisantes. L'affectation des ressources à des emplois spécifiques pourrait cependant engendrer des distorsions dans le pays à divers égards : répartition des ressources, sollicitation excessive des capacités d'exécution, coûts de transaction accrus et décalage avec les mécanismes maîtrisés par le pays, comme les DSRP. À l'échelon national, l'apport d'un surcroît d'aide doit continuer d'être fonction de la capacité d'exécution (y compris l'appui supplémentaire au renforcement des capacités), de la marge de manœuvre budgétaire et de la viabilité des finances publiques, et il doit être introduit dans le cadre des mécanismes nationaux de planification et de budgétisation. À noter que si le produit de la taxe est affecté à des emplois spécifiques, il importera d'autant plus qu'il soit administré par des institutions capables de les combiner à d'autres fonds destinés à des emplois complémentaires et à appuyer la réalisation des ODM en général. On évitera ainsi de privilégier tel ou tel ODM au détriment des autres ou au détriment de contributions concrètes au développement au sens large.

37. **Prévisibilité.** Pour que les bénéficiaires soient mieux en mesure de planifier l'utilisation de l'aide fournie, ils devraient aussi être assurés de recevoir un certain niveau d'apports de base, révisable à la hausse si les recettes se concrétisent, pendant un certain temps, la seule condition à remplir étant qu'ils continuent d'obtenir des résultats conformes à certaines normes de réalisation de base. Cela permettrait de tirer parti de la caractéristique essentielle de flux émanant d'une source relativement stable, comme une

taxe prélevée sur les billets d'avion, qui peut constituer une source de financement plus prévisible sur une plus longue période de temps.

38. **Transparence.** Si l'on veut que le public accepte et appuie l'instauration d'une telle taxe, il faudra fournir des informations claires sur l'emploi des recettes perçues. Les modalités retenues pour rendre compte de l'emploi du produit de la taxe devraient permettre d'établir un lien direct entre la manière dont les recettes sont dépensées et les résultats obtenus au plan du développement. Cela n'exigera pas nécessairement de spécifier les contributions au développement que ces ressources auront servi à financer, dans le secteur de la santé ou de l'éducation par exemple, mais obligera les organismes d'exécution à mettre en œuvre des programmes crédibles et d'un coût supportable.

39. **Additionnalité.** Les nouveaux mécanismes de financement doivent réellement augmenter le volume global des ressources. On court le risque d'un effet de substitution si les donateurs bilatéraux décident d'allouer leurs ressources aux nouveaux mécanismes de financement sans augmenter leurs dépenses globales à l'appui du développement ou les financements spécialement réservés à certains secteurs. L'affectation des nouveaux mécanismes au financement de l'aide ne doit pas se substituer aux dépenses traditionnelles en faveur du développement. Le fait de mettre à la disposition du public les données relative à ces ressources et à leur emploi et de le tenir informé du volume global et de la composition des apports d'APD aidera à mettre en lumière l'importance et le niveau de l'additionnalité.

40. **Conditionnalité.** Tout nouveau mécanisme de financement soulève la question de savoir s'il faut remplir des conditions supplémentaires pour pouvoir en bénéficier, et si oui, lesquelles. Si l'on s'en tient au principe qu'un tel financement soit canalisé par les mécanismes en place, il n'y a guère de raisons d'imposer des conditions distinctes. Il faudrait néanmoins convaincre les bailleurs de fonds d'adopter la conditionnalité et le cadre de résultats attachés aux mécanismes retenus pour acheminer l'aide et de s'y conformer.

Problèmes de mise en œuvre

41. Aucun nouveau problème de mise en œuvre ou de gouvernance ne se poserait si les recettes mobilisées servaient à alimenter les budgets d'aide nationaux et empruntaient les circuits nationaux existants. C'est la formule retenue par la proposition de taxe sur les billets d'avion. Si les recettes étaient amalgamées ou mobilisées au moyen de mécanismes multilatéraux comme l'IFF, les modalités régissant l'emploi de ces fonds devraient être spécifiées.

42. **Organe de direction.** Un organe de direction devrait être chargé de décider des affectations de base, à savoir de la part relative et du volume des ressources devant aller aux institutions de développement, et de toute autre considération de fond qu'il serait matériellement difficile d'intégrer dans la législation nationale. Cet organe pourrait être une institution existante ou une nouvelle entité, et prendre la forme soit d'une entité juridique officielle, soit d'une alliance ou d'un groupe consultatif informel. Les décisions concernant certains programmes ou projets seraient confiées aux organismes d'exécution.

- **Composition.** Les décisions d'administration devraient normalement incomber au premier chef aux États bailleurs de fonds. Il faudra nécessairement opérer des

arbitrages fondamentaux au moment de décider de la composition de la structure de direction. L'organe de direction serait plus représentatif si les États bénéficiaires, les organismes d'exécution et éventuellement la société civile y étaient représentés, mais son efficacité pourrait en pâtir.

- Règles de conduite. Le recours à des organismes d'exécution permet de ne pas avoir à formuler un cadre de politique détaillée, encore que certains principes de base pourraient être établis par l'organe directeur, comme la nécessité d'assurer un financement à long terme pour que les apports d'aide soient prévisibles, ou de ne pas lier la passation des marchés au respect de certaines obligations.

43. **Organe exécutif**. Un secrétariat devra être constitué pour fournir un appui administratif de base, en particulier pour les réunions périodiques de l'organe de direction. Le secrétariat aura un rôle plus ou moins important à jouer selon la fréquence de ces réunions et l'étendue des pouvoirs et des responsabilités qui lui seront conférés ; un secrétariat de taille minime aiderait à assurer que les ressources servent à financer le développement plutôt qu'à couvrir des dépenses administratives. De même, la portée des fonctions de surveillance et de gestion financière variera selon que les recettes sont perçues par les États donateurs ou directement versées dans un pot commun regroupant des fonds de diverses sources destinés à être décaissés au profit des organismes d'exécution.

44. Les **organismes d'exécution** seraient choisis par l'organe de direction, et le montant des allocations décidé et revu périodiquement en vue d'assurer la prévisibilité à long terme du financement. Les activités des organismes d'exécution devraient se fonder sur les stratégies définies par les pays eux-mêmes ou les processus appliqués dans les pays.

45. Il n'existe pas de modèle idéal ni de précédent pour administrer des mécanismes de financement novateurs ; les modalités de gestion devront être optimisées dans le détail au cas par cas. À cet effet, on pourra utilement s'inspirer de la manière dont sont administrés différents partenariats ou organisations existants, notamment les suivants :

- Le Fonds pour l'environnement mondial offre l'exemple d'une organisation qui fournit des financements sur ses ressources propres à des organismes d'exécution pour contribuer à leurs activités de base.
- L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous illustre le cas d'un programme maîtrisé par le pays et basé sur les résultats, conçu pour fournir des financements à long terme à l'appui de programmes éducatifs visant l'obtention de résultats précis.
- Créer un organe de direction restreint, mais qui représente toutefois des points de vues multiples, est difficile. Le Conseil de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, par exemple, ne compte que 12 membres, mais ceux-ci représentent l'ensemble de la communauté concernée : pays donateurs et pays bénéficiaires, fabricants de vaccins des pays industriels et des pays en développement, ONG, instituts de santé privés et publics, et fondations. Les membres du Conseil représentent différents groupes et siègent par roulement périodique.

- Si l'on opte pour une formule de financement par l'intermédiaire d'une institution de développement à vocation générale, comme l'IDA ou d'autres guichets multilatéraux d'aide concessionnelle, on peut recourir en parallèle à des fonds fiduciaires pour accroître les financements à l'appui de projets visant des objectifs particuliers. Le Japon, par exemple, utilise un programme de politique et de valorisation des ressources humaines pour aider les pays bénéficiaires à préparer, mettre en œuvre et cofinancer des opérations de prêt, de crédit ou de don de la Banque mondiale. De même, des discussions sont en cours entre le ministère britannique du développement international (DFID) et l'IDA en vue de créer un fonds de partenariat qui fournirait, par l'intermédiaire de l'IDA, des financements à plus grande échelle à l'appui de certains objectifs convenus. Une collaboration étroite avec les institutions multilatérales favoriserait la mise en œuvre d'approches basées sur les résultats et aiderait à réduire le plus possible la fragmentation des efforts et les coûts de transaction.

E. Améliorer la cohérence des nouveaux mécanismes de financement de l'aide

46. L'accroissement des volumes et des engagements d'aide depuis Monterrey et les travaux consacrés aux nouveaux mécanismes pourraient ouvrir la voie à la mise en place d'une architecture de l'aide qui permette de mieux répondre aux besoins de développement, notamment de financer la réalisation des ODM.

47. L'architecture de l'aide est cependant soumise à deux tiraillements majeurs qui iront probablement en s'intensifiant et qui devront faire l'objet d'une surveillance attentive. On constate tout d'abord un tiraillement entre l'importance attachée à la stratégie définie par le pays lui-même, d'une part, et la volonté d'avancer dans la réalisation de certains ODM, d'autre part. Ce tiraillement pourrait compromettre la maîtrise par le pays du programme de développement et contribuer à la fragmentation des financements. On relève ensuite une contradiction entre le souci d'accorder une aide basée sur les résultats et la volonté de changer d'échelle. L'aide peut opportunément contribuer à renforcer les efforts déployés pour réaliser les ODM dans trois cas de figure : a) lorsqu'elle donne aux pays performants capables d'absorber efficacement un surcroît d'aide important la possibilité de réaliser des investissements massifs ; b) lorsqu'elle apporte un appui exceptionnel à des pays en phase de redressement, qui présentent des risques élevés, mais aussi un fort potentiel de rentabilité, notamment les pays sortant d'un conflit, les États fragiles et ceux qui commencent à peine à engager des réformes ; et c) lorsqu'elle appuie des investissements de portée régionale manifestement capables de produire des biens publics régionaux.

48. ***Mesures proposées.*** Cela étant, la Banque pourrait encourager une utilisation plus efficace et cohérente des flux d'aide existants et des nouveaux apports en prenant les mesures suivantes :

a) en renforçant son appui aux Stratégies de réduction de la pauvreté de sorte que les pays se montrent plus ambitieux dans les actions qu'ils planifient pour atteindre les ODM, en particulier en investissant dans des activités à rentabilité immédiate ;

b) en appuyant des interventions sectorielles ciblées et en poussant à la réalisation de certains ODM. À partir du moment où elles cadrent avec les stratégies de

réduction de la pauvreté, les initiatives mondiales à l'appui d'objectifs thématiques peuvent faciliter le lancement et la mise en œuvre de plans sectoriels renforcés, offrir aux donateurs le moyen de nouer un dialogue sur l'action à mener à l'échelon sectoriel et permettre aux pays partenaires de se prévaloir de connaissances spécialisées à l'échelle internationale sans que les donateurs bilatéraux multiplient les interventions sectorielles ;

c) en veillant à ce que les apports supplémentaires d'aide bilatérale et les ressources mobilisées au moyen de dispositifs novateurs soient octroyés en coordination étroite avec l'IDA, de manière à en démultiplier l'impact, à promouvoir une approche adaptée à chaque pays et basée sur la performance et à éviter le plus possible d'agir en ordre dispersé ;

d) en étudiant la possibilité de créer un nouveau mécanisme de financement institutionnellement attaché à la Banque (un fonds « catalyseur » ou « de capital-risque » d'aide aux pays). Ce fonds permettrait de tirer parti des possibilités susmentionnées, en particulier pour aider les pays performants et ceux en phase de redressement et pour appuyer les investissements régionaux, tout en permettant aux pays de rester maîtres des programmes et en préservant les systèmes intégrés de gestion des dépenses appuyés par l'IDA. Pour qu'un tel fond puisse fonctionner de manière efficace, il faudra définir les circonstances et les critères particuliers qui régiront l'allocation de ses ressources ;

e) en procédant à la refonte du mécanisme du Groupe consultatif pour assurer des réunions annuelles consacrées aux « ressources et résultats » ; il s'agirait, ce faisant, d'élargir la portée de ces réunions en inscrivant à leur programme le calendrier de versement de l'aide compte tenu de la capacité d'absorption, le renforcement des partenariats forgés aux fins de la réalisation du programme des ODM et le resserrement des liens entre ressources et résultats. Les réunions du Groupe consultatif permettraient également de suivre les progrès réalisés au niveau des pays en direction des objectifs-cibles de Paris et de prendre les mesures complémentaires qui s'imposent ;

f) en mettant en place des mécanismes de consultation des bailleurs de fonds, en collaboration avec le CAD et les principaux organismes bilatéraux¹⁵, de manière à accroître la prévisibilité et la cohérence de l'aide fournie par chaque donateur, notamment en indiquant le montant, le mode d'acheminement et la forme des apports.

IV. AXER LA GESTION SUR LES RÉSULTATS ET DONNER DES SUITES CONCRÈTES AU FORUM DE HAUT NIVEAU DE PARIS

49. Réaliser les ODM est une tâche complexe, d'où la nécessité d'accroître l'aide au développement et de faire un meilleur usage des ressources fournies à cet effet. Depuis Monterrey, la nécessité de mettre l'accent sur l'efficacité de l'aide et l'obtention de

¹⁵ Ces mécanismes pourraient aussi bénéficier du dialogue mené dans le cadre du Forum du Partenariat pour l'Afrique.

résultats figure au premier rang des priorités du programme de développement mondial. Le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Rome en 2003, la table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats organisée en 2004 et le Deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide qui s'est tenu à Paris en mars 2005 ont rassemblé toutes les parties prenantes – organismes bilatéraux, institutions multilatérales, pays en développement partenaires et société civile – pour examiner le programme visant à renforcer l'efficacité de l'aide en encourageant l'alignement et l'harmonisation avec les pays partenaires et en mettant davantage l'accent sur l'obtention de résultats.

A. Gestion axée sur les résultats

50. La mise en œuvre du programme qui vise, à l'échelle de la Banque, à axer davantage la gestion sur les résultats, suppose une action à trois niveaux :

a) dans les pays, où les résultats sont obtenus, la Banque aide à améliorer la planification des stratégies nationales (notamment les stratégies de réduction de la pauvreté) et à mettre en place des systèmes de gestion du secteur public axée sur les résultats, une capacité statistique et des systèmes de suivi et d'évaluation ;

b) à l'échelle de l'institution, l'accent est mis sur le recours par la Banque à des stratégies, des instruments, des mesures d'incitation et des systèmes d'information privilégiant l'obtention de résultats (qu'il s'agisse d'élaborer systématiquement des stratégies d'aide-pays axées sur les résultats, de simplifier les documents et procédures afférents aux principaux instruments de prêt, de mettre en place un système de mesure des résultats à deux niveaux pour IDA-14 ou d'utiliser des indicateurs de performance clés dans le cadre de contrats-plans stratégiques) ;

c) avec les autres organismes de développement, de solides partenariats ont été forgés dans le cadre du Groupe de travail des BMD et, plus récemment, du Projet conjoint du CAD/OCDE sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, pour harmoniser les approches axées sur les résultats et mieux coordonner l'aide fournie aux pays pour qu'il se dotent des moyens d'assurer une gestion axée sur les résultats. En outre, un plan d'action mondial à moyen terme a maintenant été adopté en vue de renforcer les systèmes statistiques des différents pays.

51. Tout porte à croire que les flux d'aide augmenteront, d'où l'importance accrue de disposer des moyens de mieux mesurer et suivre les progrès réalisés et d'axer la gestion sur les résultats. Il faudra renforcer au préalable la collaboration internationale et la capacité des pays à assurer une gestion de ce type si l'on veut faire en sorte que les apports d'aide supplémentaire soient utilisés au mieux, qu'il soit rendu compte de leur utilisation et que la transparence s'améliore. La Banque mondiale continuera de montrer la voie à suivre dans ce domaine et contribuera à cet effort en collaboration étroite avec le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Groupe des Nations Unies pour le développement et les BMD, tant à l'échelon mondial que national.

52. **Mesures proposées.** Il s'agira de prendre les mesures suivantes :

a) Appuyer les efforts déployés par les pays pour renforcer l'orientation des rapports et des cadres de suivi sur les résultats, de manière à définir les priorités

de leurs stratégies de réduction de la pauvreté et de leurs plans de développement nationaux, selon le cas, à en suivre le déroulement et à évaluer les progrès accomplis. En collaboration avec d'autres partenaires de développement, lancer une initiative dans au moins 10 pays africains et deux pays de chacune des autres régions de la Banque pour collecter des informations de base et procéder à des comparaisons dans des domaines clés de la fourniture de services publics.

b) Aider les pays à se doter des moyens de mieux mesurer leurs progrès et de privilégier l'obtention de résultats en intensifiant les efforts actuellement déployés, en particulier dans le cadre des activités de PARIS21 et du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour le renforcement des capacités statistiques, pour aider tous les pays à faible revenu à élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale d'amélioration des statistiques. On s'intéressera plus particulièrement à 15 pays disposés à investir dans les moyens de produire, d'analyser et d'utiliser des données de meilleure qualité. Pour stimuler la demande, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de systèmes axés sur les résultats mis au point par les pays eux-mêmes seront pris en compte dans la détermination du montant des prêts.

c) Élaborer systématiquement des CAS axées sur les résultats a) qui définissent un cadre de résultats reliant plus explicitement les ressources et les programmes de la Banque aux priorités nationales, b) qui prévoient un suivi plus attentif pour orienter la mise en œuvre de la stratégie vers les résultats convenus, et c) qui visent davantage à doter les pays des moyens d'assurer une gestion axée sur les résultats.

d) Continuer de présenter des données agrégées sur les résultats obtenus par les pays et sur la qualité et la composition de l'aide fournie par les donateurs dans le Rapport de suivi mondial publié chaque année.

e) Élargir et renforcer le partenariat international pour les travaux statistiques, y compris les préparatifs de nouveaux efforts prioritaires de collecte de données à l'échelle mondiale, et étendre la portée du réseau international d'enquêtes auprès des ménages. L'objectif est de réduire de moitié l'écart entre les taux de couverture correspondants aux principaux indicateurs de résultats des ODM et d'IDA-14 et les taux observés (pour le ramener du niveau actuel qui est proche de 30 % en Afrique à 15 %).

f) Appuyer l'évaluation de l'impact des programmes financés par la Banque pour différents types d'intervention (par exemple, la décentralisation de la gestion au niveau des établissements scolaires, l'assainissement des quartiers insalubres, les transferts conditionnels de liquidités), en application de l'Initiative pour l'évaluation de l'impact au plan du développement (DIME) de la Banque. Ces travaux permettront de déterminer si les résultats observés peuvent être attribués au programme financé, sur la base d'une comparaison avec ce qui se serait produit en l'absence dudit programme, de sorte que les décideurs et la communauté des bailleurs de fonds puissent suivre les résultats obtenus et en tirer des leçons quant à l'efficacité des interventions concernées du point de vue du développement.

g) Promouvoir la mise en place d'un partenariat mondial pour la gestion axée sur les résultats, en encourageant les bailleurs de fonds à harmoniser leurs systèmes

de suivi et d'évaluation et leurs modes de présentation de rapports, ainsi que l'engagement d'un appui plus important et mieux coordonné au renforcement des capacités des pays. Élaborer et maintenir, en collaboration avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux un guide d'information sur les meilleures pratiques naissantes dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. En coopération avec le CAD, les BMD et le système des Nations Unies, organiser la préparation de la Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats qui se tiendra à l'automne 2006.

B. Alignement et harmonisation de l'aide

53. À Rome en 2003, la Banque et d'autres bailleurs de fonds se sont engagés à aligner l'aide au développement sur les stratégies des partenaires, à aider ces derniers à améliorer leurs systèmes, à harmoniser leurs propres politiques et procédures, et à mettre en œuvre les meilleures pratiques en matière de coopération à l'appui du développement. À l'issue d'une période de deux ans durant laquelle les moyens d'harmoniser davantage la planification et l'acheminement de l'aide ont fait l'objet d'une analyse plus poussée et d'applications expérimentales au niveau des pays, un Deuxième forum de haut niveau a été organisé à Paris en février-mars 2005 pour mesurer le chemin parcouru. Soixante pays partenaires (soit deux fois plus qu'à Rome), 30 pays donateurs et 30 organismes de développement ont participé à cette réunion et approuvé un cadre détaillé d'harmonisation et d'alignement dont les dispositions sont exposées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

54. Outre 56 engagements détaillés, la Déclaration de Paris définit 12 indicateurs de suivi des progrès accomplis dans le sens de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle. Après le Forum de Paris, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, qui rassemble les donateurs et les pays partenaires sous l'égide du CAD de l'OCDE, s'est employé avec diligence à définir et adopter des objectifs-cibles associés à ces 12 indicateurs. Le groupe a achevé ses travaux en juillet et en a communiqué les résultats aux responsables des pays en développement et des pays développés début août. Les indicateurs et les objectifs-cibles ainsi définis doivent permettre de suivre et d'encourager à l'échelon mondial les progrès réalisés par les pays et les organismes qui ont été plus de 100 à approuver la Déclaration. Tout aussi important, il faudra mener des actions concrètes sur le terrain, en tirer des enseignements et reproduire ailleurs ce qui donne de bons résultats. Au 1^{er} septembre, tous les participants au Forum de haut niveau de Paris avaient adopté à l'unanimité les indicateurs et les objectifs-cibles (voir l'Annexe 3), un seul donateur ayant à ce stade exprimé une réserve sur la méthodologie retenue pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques. La déclaration de clôture de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies qui s'est tenue à la mi-septembre a salué les récentes initiatives, notamment la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et annoncé l'application de mesures concrètes, efficaces et rapides pour mettre en œuvre tous les engagements de renforcement de l'efficacité de l'aide conformément à des modalités de suivi et à un calendrier clairement établis.

55. Il a été en outre décidé à Paris que les activités de suivi feraient l'objet de deux bilans d'ici à 2008, date à laquelle un Troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de

l'aide sera organisé. Le premier bilan devrait intervenir en 2006, et le second en 2008. Il a été proposé que le Ghana accueille le prochain Forum de haut niveau.

56. **Mesures proposées.** La Banque mondiale entend continuer à jouer un rôle clé dans l'aide à la mise en œuvre du programme d'harmonisation et d'alignement, conformément aux dispositions de la Déclaration de Paris. Si l'on veut faire avancer les choses, là où cela importe le plus, c'est-à-dire au niveau des pays, il faudra déployer des efforts à l'extérieur, en partenariat avec les autres donateurs et les pays partenaires, et à l'échelle de l'institution, en collaboration avec les équipes régionales et les réseaux.

a) À l'extérieur, la Banque mondiale devra :

- montrer l'exemple pour faire avancer la mise en œuvre du cadre de Paris, en multipliant par deux et en portant au moins à 30 d'ici 2007 le nombre des pays où elle est la première ou la principale entité à œuvrer pour l'harmonisation et l'alignement ;
- collaborer avec les pays partenaires, le CAD, d'autres BMD et d'autres partenaires de développement à la diffusion des bonnes pratiques et à la réalisation, au suivi et à l'évaluation des progrès accomplis par chaque pays en direction des objectifs-cibles convenus dans le cadre du programme de Paris ;
- collaborer avec les bailleurs de fonds pour que d'ici 2008 dix pays aient adopté des systèmes financiers et des systèmes de gestion basée sur les résultats qu'ils pilotent eux-mêmes ;
- encourager les parties prenantes à mieux assumer leurs responsabilités respectives en appuyant des évaluations indépendantes des relations donateurs-pays et de la gestion de l'aide au développement dans six pays pilotes à l'horizon 2007 ;
- confier au Groupe consultatif le soin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de rendre compte des progrès accomplis et des mesures correctives éventuellement adoptées et de tracer la voie à suivre ;
- collaborer avec le CAD, les BMD, l'ONU et le Ghana, qui est le pays d'accueil, à l'organisation, à la préparation et à la supervision du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en 2008.

b) À l'échelle de l'institution, il s'agira :

- de dresser un bilan des CAS établies en collaboration ou conjointement et d'en tirer des leçons pour accroître le nombre de pays où des activités conjointes de ce type peuvent être entreprises. La contribution de la Banque mondiale aux actions menées dans les pays pour renforcer l'harmonisation sera décrite dans les CAS et examinée dans les rapports d'achèvement des CAS ;
- de rechercher des opportunités pour la Banque de participer à des arrangements de cofinancement associant plusieurs donateurs dont elle pourrait ou non être le chef de file ;

- de collaborer avec d'autres bailleurs de fonds intéressés dans des pays où il est possible de commencer par harmoniser les procédures de passation des marchés et les modalités de gestion financière en vue d'aligner les exigences des bailleurs de fonds sur les systèmes nationaux ;
- de dresser un bilan des premières expériences en matière d'harmonisation et d'alignement au niveau national et sectoriel—celles qui ont été concluantes et celles qui n'ont pas donné de bons résultats—et de préparer à partir de là un document recensant les bonnes pratiques en la matière. Ce bilan devrait notamment porter sur les stratégies d'aide établies en collaboration ou conjointement, les protocoles d'accord et les accords de partenariat, les approches sectorielles, ainsi que les études-pays et les travaux d'analyse conjoints. La préparation d'un cahier pratique sur les Unités d'exécution de projet présentant différents modèles de gestion de projet vient d'être achevée ;
- de mettre à profit les sessions de formation et autres forums d'apprentissage pour aider le personnel à se familiariser avec les stratégies d'harmonisation et d'alignement, les engagements pris par la Banque à cet égard et les bonnes pratiques de l'institution en la matière ;
- d'assurer le suivi et de rendre compte (dans le cadre du Rapport de suivi mondial, par exemple) des progrès réalisés par la Banque mondiale dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, et de surveiller l'évolution des principaux indicateurs de performance qui viennent d'être adoptés pour mesurer les progrès accomplis au regard des objectifs d'harmonisation et d'alignement et d'utilisation des systèmes nationaux.

ASPECTS ÉCONOMIQUES DES TAXES SUR L'AVIATION CIVILE¹⁶

Note établie par les services du Fonds monétaire international

1. Cadre général

L'imposition d'une taxe indirecte mondiale sur l'aviation civile (transport de passagers et de marchandises) est l'une des possibilités le plus souvent évoquées pour mobiliser des ressources supplémentaires aux fins du financement du développement. Plusieurs études de portée internationale publiées récemment sur ce sujet font une large place à une taxation de ce type, que ce soit le Rapport Landau (2004) préparé pour le gouvernement français ou le Rapport quadripartite (2005) formulé par la France, l'Allemagne, le Brésil et le Chili. L'Union européenne examine actuellement la possibilité d'instaurer des taxes sur l'aviation à des fins de financement mondial, dans une zone qui se limiterait dans un premier temps à l'UE. Tout récemment, la France et le Brésil se sont dit prêts à donner suite en 2006, à titre expérimental, à une taxe sur les billets d'avion dont le produit servirait à financer le développement.

L'intérêt suscité par l'instauration d'une taxe mondiale sur l'aviation s'explique par le constat suivant : l'aviation est aujourd'hui peu taxée, que ce soit en termes absolus ou relatifs, à tout le moins si l'on compare cette activité à d'autres activités connexes dans certaines régions, comme le transport routier en Europe. Dans le même temps, l'aviation a des effets externes importants, essentiellement sous forme de pollution atmosphérique et acoustique, de portée mondiale aussi bien que local. Trois types de taxes sur l'aviation sont sérieusement envisagés : une taxe sur le carburant ; des taxes sur les billets d'avion (proportionnelles à la valeur des prix des billets des passagers ou des manifestes de chargement) ; et des taxes de départ (prélèvement fixe par départ applicable uniquement aux passagers, mais pouvant être différencié en fonction de la classe du billet et de la distance parcourue). Les travaux consacrés par le FMI aux taxes sur l'aviation n'ont traité jusqu'ici que des taxes sur le carburant et sur les billets d'avion. Cela s'explique essentiellement par le fait que ces deux taxes permettent de mieux tenir compte des effets externes que les taxes de départ. Les dernières analyses de l'UE font toutefois apparaître les taxes de départ comme la solution la plus indiquée, principalement pour des raisons pratiques et de mise en œuvre.

2. Taxes indirectes actuelles sur l'aviation

Les carburants d'aviation sont actuellement peu taxés, et la plupart des pays qui appliquent de telles taxes ne les imposent que sur le carburant consommé pour les vols intérieurs. Parmi les pays développés, les Pays-Bas et le Japon imposent des taxes substantielles sur le carburant utilisé pour les vols intérieurs (mais pas de taxes

¹⁶ Pour une analyse plus complète des taxes mondiales sur l'aviation, voir *The Public Economics of Coordinated Indirect Taxes on Aviation*, FMI, à paraître.

internationales). L'Australie, le Canada et la Norvège appliquent une taxe uniforme (nationale et internationale) sur le carburant, tandis qu'aux États-Unis, les taxes indirectes spécifiques prélevées sur les ventes de carburant et dans chaque État se situent dans une fourchette comprise entre 2 et 8 % du prix du carburant. La Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale interdit de taxer les carburants d'aviation transportés par un aéronef dans le territoire d'un autre pays. Dans certains cas, il semble également que les carburants d'aviation ne sont pas soumis à une taxe internationale parce que des traités interdisent une telle taxation. Dans tous les cas, la concurrence fiscale devrait maintenir les taxes internationales sur l'aviation à un niveau faible, dans la mesure où chaque pays court le risque que la plupart des aéronefs aillent faire le plein en dehors de leur territoire là où les taxes seront moins élevées.

Les taxes sur les billets d'avion (TVA comprise) sont aussi relativement rares. Aucun pays à revenu élevé n'impose de taxes sur les billets d'avion internationaux, mais la plupart des pays européens appliquent la TVA sur les vols intérieurs, encore qu'à un taux réduit (sauf l'Allemagne qui applique le taux plein de 16 %). Certains pays à faible revenu (essentiellement en Amérique latine) appliquent la TVA ou des taxes sur les billets, tant pour les vols internationaux qu'intérieurs.

Les taxes de départ et les redevances aéroportuaires sont beaucoup plus courantes. Les taux les plus élevés sont ceux qui s'appliquent en général aux voyageurs internationaux, en particulier dans les pays à faible revenu. Les taxes d'aéroport, et parfois également les taxes de départ, doivent être considérées non pas comme des taxes ordinaires sur l'aviation, mais plutôt comme une commission perçue par les aéroports au titre des services fournis, notamment les services de sécurité. C'est pourquoi seuls les prélèvements en sus du coût de la prestation de ces services peuvent être considérés comme de véritables taxes sur l'aviation.

Les données dont nous disposons sur la distribution des charges qui pèsent réellement sur le secteur de l'aviation sous forme de redevances aéroportuaires ou autres sont incomplètes, et il est difficile de savoir si ces charges sont insuffisantes ou excessives. De l'avis général, il semblerait que les charges qui s'appliquent aux vols internationaux dans les pays à revenu élevé et aux vols intérieurs dans les pays à faible revenu soient trop faibles. Dans certains pays à revenu élevé, dont l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, les charges qui pèsent réellement sur l'aviation sont plus élevées semble-t-il que les coûts aéroportuaires et autres.

3. Effets externes du transport aérien

Les principales externalités du transport aérien, telles que présentées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 1999), sont liées à la pollution atmosphérique locale, aux émissions de carbone, au bruit et à la congestion des aéroports. Les effets externes de l'aviation sur les niveaux de pollution sont complexes et ne sont pas encore très bien compris, mais ils pourraient être substantiels. Il est à noter que les émissions de carbone dues à l'aviation ne sont pas prises en compte à

l'heure actuelle dans les quotas de Kyoto¹⁷. Quant aux nuisances sonores (subsoniques), elles concernent principalement les abords des aéroports.

On ne dispose guère d'estimations fiables sur le coût marginal des effets externes de l'aviation. Selon une étude britannique (Pearce and Pearce [2002]), le coût marginal moyen (pour le Royaume-Uni) serait cependant de l'ordre de USD 0,30 par gallon de combustible d'aviation.

4. Principes pour déterminer le niveau optimal d'une taxe sur l'aviation internationale

Le coût marginal des effets externes de l'aviation permet d'apprécier le niveau optimal d'une taxe pigouvienne optimale, sous réserve que certaines hypothèses soient satisfaites. Des modifications importantes doivent être apportées au modèle de Pigou lorsque les pays considérés ont une fiscalité qui provoque des distorsions ou que les compagnies aériennes ne respectent pas les règles de concurrence. L'effet d'une fiscalité génératrice de distorsions sur le niveau optimal d'une taxe pigouvienne est mal compris. En présence d'une fiscalité de ce type, la réponse à la question de savoir si le niveau d'une taxe sur l'aviation doit être supérieur ou inférieur au coût marginal des externalités dépend de plusieurs facteurs. Il faut commencer par déterminer si le bien taxé est un substitut ou un complément de produit d'agrément. Dans le cas d'un substitut, la perte nette de bien-être collectif sera plus importante, le niveau de la taxe devra donc être inférieur au coût marginal social ; dans le cas d'un complément, la perte nette de bien-être collectif sera moindre, donc le niveau de la taxe devra être supérieur au dommage marginal social. Une taxe (du type Ramsey) est nécessaire pour accroître les recettes fiscales séparément et parvenir à un niveau de taxation de l'aviation plus optimal qu'avec le modèle de Pigou. Les comportements non concurrentiels rendent la taxation moins optimale en rendant généralement la production du secteur de l'aviation inefficace, cette inefficacité étant encore aggravée par la forte taxation du secteur. Déterminer si le niveau optimal de la taxe est supérieur ou inférieur au coût marginal des externalités (soit le niveau de Pigou) relève alors d'une démarche empirique.

5. Choix d'un instrument fiscal pour l'aviation

Comme on l'a vu, les deux principaux instruments de taxation de l'aviation sont les taxes sur le carburant et les taxes sur les billets d'avion. Les deux formules présentent des avantages et des inconvénients. Le principal avantage de la taxe sur le carburant est qu'elle porte plus directement sur l'activité à l'origine de l'effet externe, à savoir la consommation de carburant d'aviation. Elle est donc susceptible d'être un moyen relativement efficace de réduire la consommation de carburant, en incitant par exemple les compagnies aériennes à se défaire progressivement des appareils gourmands en combustible et à minimiser le nombre de places vacantes sur un vol. Son principal inconvénient est qu'elle ne se prête pas aisément à l'application de taux différenciés par pays et par groupes de passagers, si telle est la formule souhaitée. Le principal avantage relatif d'une taxe sur les billets d'avion est qu'elle peut facilement donner lieu à

¹⁷ La Commission européenne a néanmoins proposé récemment l'inclusion de l'aviation dans le système européen d'échange de quotas d'émission pour les émissions de gaz à effet de serre (*Financial Times*, 25 juillet 2005).

l'imposition de taux différents selon la classe (économique, affaires ou première), le pays, le type de vol, etc.. En général, la capacité de cet instrument à générer des recettes fiscales est aussi plus forte, du fait en particulier que les passagers haut de gamme (plus disposés à payer des taxes) peuvent être plus efficacement ciblés. L'inconvénient d'une taxe sur les billets d'avion est qu'elle permet moins bien de neutraliser les effets externes de l'aviation. Elle encourage en effet à un moindre degré les compagnies aériennes à réduire la capacité inutilisée des vols ou à se doter d'appareils consommant moins. Un autre avantage de la taxe sur les billets d'avion (que n'a pas la taxe sur le carburant) est qu'elle permet de taxer les comportements non concurrentiels des compagnies aériennes et d'atténuer ainsi certaines des inefficacités qui leur sont associées.

La mise en œuvre d'une taxe sur le carburant comme d'une taxe sur les billets d'avion pourrait poser des problèmes juridiques, au moins dans un premier temps, compte tenu des divers accords internationaux de non-taxation. La taxe de départ, qui ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie dans la présente annexe, pose actuellement moins de problèmes juridiques. C'est toutefois un instrument moins efficace que la taxe sur les billets d'avion pour contrecarrer certaines des externalités associées à l'aviation et réduire la consommation de kérosène. En outre, les taxes de départ peuvent sembler moins indiquées pour le fret aérien, qui représente 12 % de la consommation totale de carburant d'aviation, alors qu'une taxe sur les billets ou sur le carburant pourrait naturellement s'appliquer à cette activité.

6. Potentiel de recettes des taxes sur l'aviation

Le produit de la taxation de l'aviation dépend des volumes de vols à destination et en provenance de différents pays et régions, de la répartition des compagnies aériennes dans les différents pays et des types de taxes imposées. Trois régions dominent le secteur de l'aviation civile : l'Amérique du Nord, avec 31 % des passagers et 36 % des kilomètres passager ; l'Europe, avec 30 % des passagers et 28 % des kilomètres passager ; et la région Asie de l'Est et Pacifique, avec 26 % des passagers et 24 % des kilomètres passager. Le reste du monde (y compris l'Amérique latine, l'Afrique, l'Asie du Sud et l'Asie centrale) représente 13 % et 12 % des passagers et des kilomètres passager, respectivement.

Si les billets d'avion sont taxés à un taux uniforme, la distribution des taxes entre les principales régions correspondra largement à la distribution des kilomètres passagers, au moins lorsque les tarifs aériens sont en gros proportionnels à la distance parcourue. Ces taxes pourraient donner lieu à l'application de taux différents, éventuellement plus élevés pour la classe affaires et la première que pour la classe économique, et dépendre dans une certaine mesure de la distance parcourue et de la région. Environ 50 % des recettes totales de l'aviation au titre du transport de passagers proviennent de la vente de billets en classe affaires et en première. Si le taux d'imposition de ces billets est plus élevé que celui des billets en classe économique, plus de 50 % du produit des taxes sur l'aviation proviendra des segments classe affaires et première.

La distribution régionale des taxes sur le carburant dépend des volumes de vols des compagnies aériennes de différents pays, car ces taxes sont à la charge des compagnies aériennes et non des passagers. Ces volumes correspondent approximativement à la distribution du trafic entre pays. Ils sont cependant légèrement

plus élevés pour les compagnies aériennes nord-américaines et européennes, qui assurent une part proportionnellement plus importante des liaisons internationales vers des pays tiers.

Le produit de la taxation de l'aviation dépendra de l'assiette imposable et du taux appliqué dans chaque cas. Dans l'hypothèse d'une taxe de départ de 5 euros (USD 6) par départ (comme cela a été récemment suggéré par l'Union européenne) et sur la base des volumes globaux actuels du trafic aérien (environ 1,8 milliards de dollars), le potentiel de recettes annuelles est de l'ordre de 11 milliards de dollars. L'idée d'une taxe de départ de 20 à 30 euros pour les passagers en classe affaires et en première a été également avancée. Une taxe de 20 euros (USD 25) sur les billets en classe affaires délivrés partout dans le monde produirait environ 6 à 7 milliards de dollars. Une taxe sur le carburant de USD 0,20 par gallon permettrait de mobiliser environ 10 milliards de dollars, et l'imposition sur tous les billets d'avion d'une taxe uniforme de l'ordre de 2,5 % procurerait le même montant de recettes. L'avantage d'une taxe sur les billets (par rapport à une taxe sur les départs) est qu'elle permet de taxer non seulement le transport de passagers, mais aussi le fret aérien. Il convient par ailleurs de noter que les pays en développement et les économies émergentes représentent environ 20 % de l'activité d'aviation mondiale. Exempter ces pays des taxes sur l'aviation réduirait donc d'environ 20 % le potentiel de recettes à l'échelon mondial au titre de ces trois taxes (sur le carburant, les billets d'avion et les départs).

7. Administration et respect des normes

Prélever des taxes sur la consommation de carburant ou la délivrance de billets ne pose pas de problème majeur sur le plan technique. La taxe sur le carburant peut être recouvrée auprès de quelques compagnies aériennes, et celle sur les billets, perçue au besoin à différents points dans le cas d'un itinéraire en plusieurs étapes. La taxe sur les départs serait perçue au point de départ des passagers. Le plus difficile sera d'encourager les pays à recouvrer les taxes alors que chacun sait qu'ils n'en conserveront peut-être aucune partie.

ÉLASTICITES DE LA DEMANDE DE TRANSPORT AERIEN

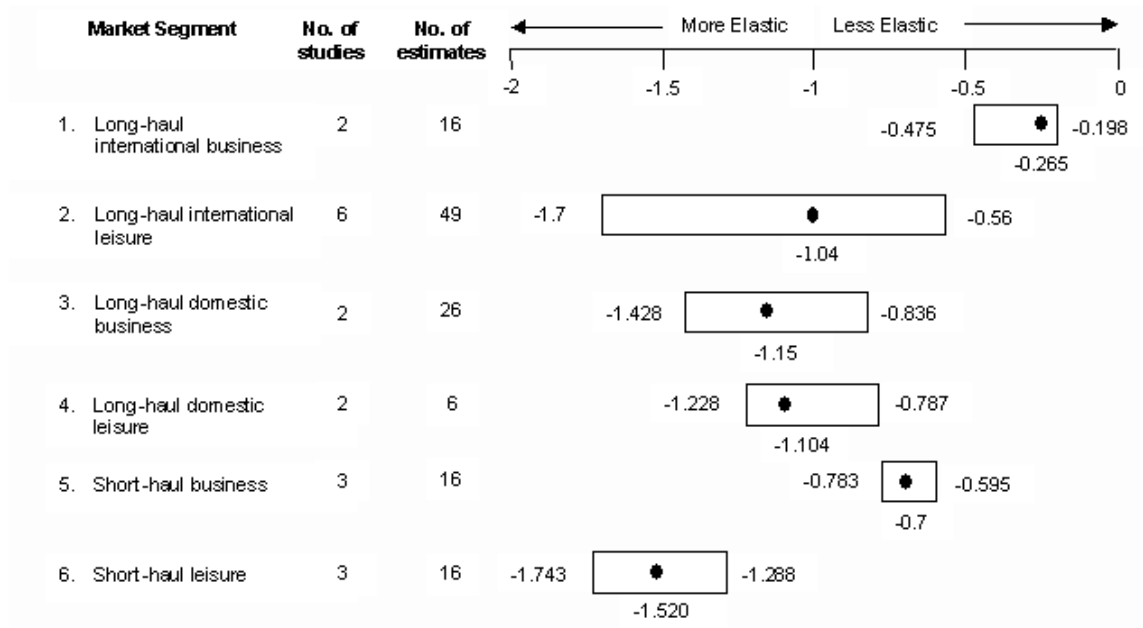
Il ressort de plusieurs études examinées par les services de la Commission européenne sur l'aviation civile que les élasticités-prix de la demande de transport aérien se situent globalement dans une fourchette comprise entre $-0,6$ et $-1,1$. D'autres études réalisées par le FMI et le ministère britannique des Transports font état d'élasticités globales d'une valeur comprise entre $-0,5$ et $-0,7$ et de $-0,8$, respectivement.

Un récent rapport commandité par le ministère canadien des Finances (Gillen, Morrison and Stewart, 2003) établit des élasticités de tarifs pour six segments du marché des voyages en avion : voyages d'affaires et voyages d'agrément ; longs courriers et courts courriers ; longs courriers internationaux et longs courriers nord-américains. Les calculs sont fondés sur 21 études canadiennes et internationales des élasticités-prix directes de la demande de transport aérien.

Le rapport conclut que puisque la disponibilité de produits de substitution des voyages en avion diminue au fur et à mesure que la distance à parcourir augmente, la demande de transport aérien devrait être relativement moins élastique sur les longs courriers que sur les courts courriers. Par ailleurs, comme les vols internationaux correspondent généralement à des déplacements de plus longue durée que les vols intérieurs, le prix du billet représente une part proportionnellement plus faible du coût total du voyage, si bien que les voyages à l'étranger seront moins sensibles aux variations des prix des billets. En outre, les voyageurs d'agrément vers certaines destinations sont davantage susceptibles de réagir à une augmentation de tarif en retardant leur départ ou en rechercher des destinations à des tarifs plus intéressants. La demande de transport aérien devrait par conséquent être plus élastique pour les voyages d'agrément que pour les voyages d'affaires.

Les conclusions du rapport sont résumées ci-après. L'élasticité médiane (points noirs) varie sensiblement selon le type de voyage, la distance parcourue et la destination (nationale ou étrangère), ce qui confirme la segmentation du marché des voyages en avion. Ces résultats viennent généralement étayer l'idée que la demande de transport aérien est moins élastique pour les voyages d'affaires que pour les voyages d'agrément, et moins élastique également pour les longues distances, en particulier pour les vols internationaux. Il ressort néanmoins des études disponibles que le segment des voyages d'affaires ne s'accroît pas systématiquement au fur et à mesure que la distance parcourue diminue. Le graphique ci-après montre aussi, pour chaque segment du marché, la fourchette des élasticités dans laquelle se situe la moitié des valeurs calculées. À noter toutefois qu'il convient d'interpréter et d'utiliser ces chiffres en gardant à l'esprit que l'élasticité médiane et la fourchette de valeurs calculées pour certains segments sont fondées sur un nombre relativement faible d'estimations et d'études.

Élasticités-prix de la demande



INDICATEURS / OBJECTIFS-CIBLES DE LA DÉCLARATION DE PARIS

<i>Indicateurs</i>		<i>Définitions / Critères</i>	<i>Objectifs-cibles pour 2010</i>	
1	Stratégies de développement opérationnelles	Les stratégies de développement des pays partenaires sont jugées opérationnelles lorsque leur formulation est très avancée (notée 'A' selon la méthodologie du CDI) ou avancée (notée 'B').	Objectif-cible	Au moins 75 % des pays partenaires ont formulé des stratégies nationales de développement.
2a	Systèmes de gestion des finances publiques fiables	Les pays partenaires améliorent leur score sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la gestion des finances publiques (GFP). L'échelle de notation GFP est fondée sur l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) et va de 1 (systèmes de GFP très insuffisants) à 6 (systèmes de GFP très fiables) par crans de un demi point (0,5).	Objectif-cible	La moitié des pays partenaires relève sa note d'au moins un cran (soit 0,5 point) sur l'échelle de notation GFP/CPIA.
2b	Systèmes de passation des marchés fiables	Les pays partenaires améliorent leur score sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la passation des marchés. L'échelle de notation de la passation des marchés va de A (systèmes pleinement conformes aux meilleures pratiques) à D (systèmes non conformes aux meilleures pratiques).	Objectif-cible	Un tiers des pays partenaires relève sa note d'au moins un point (soit de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de quatre points utilisée pour évaluer les résultats au regard de cet indicateur.
3	Prise en compte de l'aide dans le budget	Le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité doit fournir des orientations techniques supplémentaires sur le champ d'application de cet indicateur.	Objectif-cible	Réduire de moitié la proportion des apports d'aide au secteur public qui ne sont pas pris en compte dans le(s) budget(s) public(s) (au moins 85 % de ces apports sont comptabilisés dans le budget).
4	Mise en place de programmes coordonnés	Le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité doit fournir des orientations techniques supplémentaires sur la définition opérationnelle des termes « programmes coordonnés » et « coopération technique ».	Objectif-cible	50 % des missions de coopération technique se déroulent dans le cadre de programmes coordonnés qui sont conformes aux stratégies nationales de développement.
5a	Utilisation des systèmes de gestion des finances publiques	Pays partenaires ayant une note de 5 ou plus sur l'échelle de notation GFP/CPIA (voir l'Indicateur 2a).	Objectif-cible	Réduire de deux tiers la proportion des apports au secteur public qui n'utilisent pas les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
	(% des apports d'aide)	Pays partenaires ayant une note comprise entre 3,5 et 4,5 sur l'échelle de notation GFP/CPIA (voir l'Indicateur 2a).	Objectif-cible	Réduire d'un tiers la proportion des apports au secteur public qui n'utilisent pas les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
5a	Utilisation des systèmes de gestion des finances publiques	Pays partenaires ayant une note de 5 ou plus sur l'échelle de notation GFP/CPIA (voir l'Indicateur 2a).	Objectif-cible	100 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
	(% de donateurs)	Pays partenaires ayant une note comprise entre 3,5 et 4,5 sur l'échelle de notation GFP/CPIA (voir l'Indicateur 2a).	Objectif-cible	90 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
5b	Utilisation des systèmes de	Pays partenaires notés 'A' sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la passation	Objectif-	Réduire de deux tiers la proportion des apports au secteur public qui

Indicateurs		Définitions / Critères	Objectifs-cibles pour 2010	
	passation des marchés	des marchés (voir l'Indicateur 2b).	cible	n'utilisent pas les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
	(% des apports d'aide)	Pays partenaires notés 'B' sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la passation des marchés (voir l'Indicateur 2b).	Objectif-cible	Réduire d'un tiers la proportion des apports au secteur public qui n'utilisent pas les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
5b	Utilisation des systèmes de passation des marchés	Pays partenaires notés 'A' sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la passation des marchés (voir l'Indicateur 2b).	Objectif-cible	100 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
	(% de donateurs)	Pays partenaires notés 'B' sur l'échelle de notation utilisée pour évaluer la passation des marchés (voir l'Indicateur 2b).	Objectif-cible	90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
6	Structures de mise en œuvre parallèles	Unités de mise en œuvre (PIU) spécialement chargées d'appuyer les projets ou programmes financés par les bailleurs de fonds. Unités parallèles de mise en œuvre – Unités de mise en œuvre créées en dehors de la structure d'exécution nationale (ministère ou autres organismes) ou faisant double emploi avec des fonctions ou des compétences ministérielles.	Objectif-cible	Réduire de deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets.
7	Prévisibilité	Le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité doit fournir des orientations techniques supplémentaires à ce sujet.	Objectif-cible	Réduire de moitié — la proportion des apports d'aide non décaissés durant l'exercice prévu.
8	Déliement de l'aide	Données tirées des informations fournies par les donateurs du CAD dans le questionnaire annuel du CAD.	Objectif-cible	Progrès continuels.
9	Approches fondées sur les programmes	Les approches fondées sur les programmes, telles qu'elles sont définies dans la Déclaration de Paris, correspondent aux catégories suivantes : <ul style="list-style-type: none">▪ Soutien national (soutien général au budget et à la balance des paiements).▪ Soutien sectoriel (soutien budgétaire à l'appui de secteurs ou de projets relevant d'une approche sectorielle).▪ Autres formes d'aide dans le cadre de programmes. Le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité doit fournir des orientations techniques supplémentaires à ce sujet.	Objectif-cible	66 % de l'aide est fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.
10a	Missions conjointes	Missions des bailleurs de fonds sur le terrain — Il s'agit des missions officiellement organisées dans les pays bénéficiant d'une aide qui prévoient des rencontres avec les responsables gouvernementaux, en dehors des ateliers, conférences, etc.	Objectif-cible	40 % des missions des bailleurs de fonds sur le terrain sont des missions conjointes.
10b	Travaux conjoints d'analyse sur les pays	Travaux d'analyse sur les pays — Tel qu'il est défini, ce terme recouvre les travaux suivants : <ul style="list-style-type: none">▪ Examens diagnostiques (par ex. CPAR).▪ Études et stratégies de portée nationale	Objectif-cible	66 % des travaux d'analyse sur les pays sont réalisés conjointement.

Indicateurs		Définitions / Critères	Objectifs-cibles pour 2010	
		ou sectorielle. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluations et documents de synthèse de portée nationale ou sectorielle. 		
11	Cadres d'évaluation des résultats	Les cadres d'évaluation des résultats mis en place par les pays partenaires sont jugés transparents et de nature à permettre d'assurer un suivi lorsque les bonnes pratiques qu'ils appliquent sont très avancées (notées 'A' selon la méthodologie du CDI) ou avancées (notée 'B').	Objectif-cible	Réduire d'un tiers la proportion des pays ne s'étant pas dotés d'un cadre d'évaluation des résultats transparent qui permette d'assurer un suivi.
12	Responsabilité mutuelle	Les évaluations mutuelles englobent les évaluations indépendantes et peuvent mettre à profit ce que les pays du sud apprennent les uns des autres.	Objectif-cible	100 % des pays partenaires ont mis en place des mécanismes d'évaluation mutuelle.