



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
30 août 2017
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement
Première session
Genève, 8-10 novembre 2017
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Financement du développement : questions ayant trait à la mobilisation des ressources publiques intérieures et à la coopération internationale pour le développement

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note passe en revue les principales questions relatives à la mobilisation des ressources publiques intérieures et à la coopération internationale pour le développement, qui ont été mises en évidence dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.

Dans le domaine d'intervention II.A du Programme d'action d'Addis-Abeba (« Ressources publiques intérieures »), ce sont les régimes fiscaux nationaux et la marge d'action budgétaire, le rôle des banques nationales et sous-régionales de développement, la réduction des flux financiers illicites en provenance des pays en développement et la coopération fiscale internationale qui sont au centre des préoccupations. La présente note donne un aperçu des principales difficultés des pays en développement dans ces domaines.

Dans le domaine d'intervention II.C du Programme d'action d'Addis-Abeba (« Coopération internationale pour le développement »), il est surtout question du rôle de l'aide publique au développement et de l'utilisation stratégique qui est faite du financement public international pour générer d'autres sources de financement du développement, y compris des apports de capitaux privés. La présente note résume les récents débats sur la modernisation de l'aide publique au développement et sur l'importance du financement mixte dans la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable. Elle examine en outre le rôle des nouvelles banques multilatérales de développement ainsi que la situation préoccupante de nombreux pays à revenu intermédiaire, dont le processus de développement tend à stagner ou s'est inversé et dont les besoins particuliers mériteraient peut-être plus d'attention de la part de la communauté internationale.



I. Introduction

1. À la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, les États membres sont convenus que, conformément à la structure du mécanisme intergouvernemental définie dans l'Accord d'Accra, le Conseil du commerce et du développement prendrait les dispositions nécessaires à la création de deux groupes intergouvernementaux d'experts et que parmi les thèmes examinés figureraient notamment le commerce électronique et l'économie numérique, et le financement du développement, tel qu'il ressort du Programme d'action d'Addis-Abeba et des activités de la CNUCED¹.

2. À sa trente et unième session extraordinaire, tenue le 5 avril 2017, le Conseil du commerce et du développement a adopté le mandat du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, qui définit les thèmes et les questions d'orientation pour la première session, à savoir² :

a) Ressources publiques intérieures : Que peut-il être fait pour améliorer la mobilisation des ressources publiques intérieures en faveur du développement dans les pays en développement ?

b) Coopération internationale pour le développement : Comment la coopération internationale pour le développement peut-elle maximiser sa contribution à la réalisation des objectifs de développement durable ?

3. La présente note fait la synthèse des principales difficultés rencontrées par les pays en développement et par la communauté internationale dans ces domaines, en fonction des questions et des priorités mentionnées dans le Programme d'action d'Addis-Abeba³. Le thème et la question d'orientation mentionnés à l'alinéa a) se rapportent au domaine d'intervention II.A et le thème et la question d'orientation mentionnés à l'alinéa b), au domaine d'intervention II.C.

II. Ressources publiques intérieures

4. Le domaine d'action II.A recouvre un ensemble d'objectifs de recettes et de dépenses et de possibilités d'amélioration des régimes fiscaux nationaux (par. 22, 26, 30, 32 et 34). Il concerne également le rôle des banques nationales et sous-régionales de développement dans la mobilisation des ressources publiques intérieures ainsi que les flux financiers illicites et la coopération fiscale internationale (par. 33, 24, 25, 28 et 29).

5. Une plus grande mobilisation des ressources publiques intérieures est essentielle pour financer les stratégies nationales de développement durable et mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Plan d'action d'Addis-Abeba. Les recettes budgétaires sont particulièrement importantes à cet égard, car elles sont plus stables et plus prévisibles que d'autres sources de financement à long terme. Comme il ressort du Programme d'action d'Addis-Abeba, la croissance économique est le principal déterminant des recettes budgétaires (par. 20). Une politique macroéconomique favorable, assortie de mesures budgétaires anticycliques bien conçues, joue un rôle important dans la promotion de la croissance au niveau national.

6. Il n'en demeure pas moins que, dans bon nombre de pays en développement, la croissance intérieure dépend dans une large mesure du rythme d'expansion de l'économie mondiale. La rapide progression de la demande mondiale permet généralement aux entreprises des pays en développement de tirer des recettes d'exportation qui, selon les dispositions nationales applicables, donneront lieu au paiement d'impôts et de taxes et à la création d'autres revenus publics. Cependant, un certain nombre d'autres éléments détermine la marge d'action budgétaire obtenue grâce à ces recettes, c'est-à-dire la capacité

¹ TD/519/Add.2.

² TD/B(S-XXXI)/2.

³ A/RES/69/313.

de l'État d'utiliser des instruments budgétaires pour atteindre divers objectifs économiques, sociaux et de développement. La dimension quantitative de la marge d'action budgétaire peut être évaluée de manière approximative en calculant la part des recettes publiques dans le produit intérieur brut (PIB). Celle-ci ne devrait toutefois pas servir à juger de l'équilibre budgétaire, car certaines dépenses peuvent être durablement financées par endettement, pour autant que le taux d'intérêt de la dette soit inférieur au taux de croissance. De plus, la stabilité ou la baisse du ratio dette/PIB ne doivent pas faire oublier les risques de marché associés à la dette publique ou à la dette souveraine, selon sa nature et sa composition. La dimension qualitative de la marge d'action budgétaire se rapporte à la composition des recettes et des dépenses publiques, compte tenu de ses répercussions distributives et de ses incidences incitatives pour certaines composantes de l'offre et de la demande. Enfin, la marge d'action budgétaire est dynamique. D'une part, le relèvement des dépenses publiques tend à stimuler la croissance et, par voie de conséquence, à accroître les recettes publiques ; d'autre part, les pays développés ont de plus grandes capacités de recouvrement des recettes et, de ce fait, bénéficient généralement d'une plus grande marge d'action budgétaire.

A. Fiscalité intérieure et politiques budgétaires

7. La bonne gestion des finances publiques suppose l'application de mesures qui concernent à la fois les recettes et les dépenses. Elle passe par l'inventaire des ressources intérieures disponibles et leur mobilisation, l'établissement du budget et l'utilisation efficiente des fonds. Pour élaborer des dispositions sur ces différents aspects, il faut d'abord reconnaître que bon nombre des obstacles rencontrés par les administrations publiques dans les pays en développement sont dus à des facteurs structurels et aux problèmes de développement qui en découlent. Par exemple, une forte concentration des richesses et de grandes inégalités de revenu vont souvent de pair avec une mainmise sur le pouvoir politique et un faible contrôle du respect des lois, qui limitent la capacité de l'État de procéder à des réformes fiscales progressives pour mobiliser les ressources intérieures. De même, un pays tributaire des activités d'extraction des ressources naturelles s'expose au risque que ses recettes publiques soient structurellement imprévisibles et instables, ce qui l'empêchera de planifier ses investissements et de les maintenir à des niveaux suffisants pour atteindre ses objectifs de développement à long terme. La situation est encore plus complexe en présence de secteurs informels importants, qui compromettent à la fois le plein recouvrement des impôts et des taxes et la capacité de mettre en place une protection sociale efficace.

8. Les mesures prises en vue d'améliorer la gestion des finances publiques et, par voie de conséquence, la mobilisation des ressources publiques intérieures doivent tenir compte de ces différents problèmes, souvent structurels. Le renforcement des capacités administratives et institutionnelles nationales est un processus long et complexe, qui a besoin de temps pour porter ses fruits. Il est essentiel de garder cela à l'esprit si l'on veut que les réformes des finances publiques aboutissent et fassent sentir leurs effets dans la plupart des pays en développement. Le renforcement des capacités administratives et institutionnelles nécessite un niveau d'investissement constamment élevé ainsi que le transfert et l'adaptation de connaissances spécialisées. Il se peut que, dans bien des cas, les pays en développement n'aient pas les ressources ni la stabilité politique requises et qu'ils aient besoin d'une action coordonnée de la communauté internationale pour obtenir les moyens humains et financiers qui leur permettront de prendre des mesures susceptibles d'améliorer le cadre réglementaire général de gestion des finances publiques et de mobilisation des ressources publiques intérieures. Outre l'apport de formations et l'échange international de connaissances spécialisées, il s'agira de développer et de renforcer les administrations chargées du recouvrement des créances fiscales et de l'établissement du budget.

9. Les mesures destinées à faciliter l'élaboration de cadres budgétaires à moyen terme sont tout aussi importantes et font intervenir des outils d'analyse qui apportent aux décideurs des informations précieuses sur les différentes options à court et à moyen terme offertes aux pays en développement au regard de leurs capacités économiques, sociales et politiques de mobiliser des ressources publiques intérieures en faveur du développement. Ces mesures sont déterminantes pour la définition de stratégies de recettes et de dépenses en accord avec les objectifs nationaux de développement.

10. De plus, les réformes des finances publiques doivent être conçues et mises en œuvre de sorte que la mobilisation et l'utilisation des ressources intérieures soient transparentes et sans exclusive et que les administrations compétentes rendent des comptes à la population. La priorité donnée à ces principes lors de l'élaboration des politiques budgétaires aide à établir une relation dynamique de confiance et de coopération entre l'État et les citoyens. Ce n'est qu'à cette condition que pourra être instaurée une culture du civisme fiscal qui contribuera à la mobilisation des ressources publiques intérieures à plus long terme.

11. Au-delà de ces considérations générales, des mesures plus spécifiques peuvent aider à améliorer les cadres budgétaires, tant du point de vue des recettes que de celui des dépenses, et les rendre mieux à même de mobiliser efficacement les ressources publiques intérieures.

12. En ce qui concerne les recettes, si les ressources intérieures proviennent principalement de la croissance économique, des mécanismes solides, mais flexibles, sont indispensables pour gonfler les recettes publiques – par exemple, la mise en place d'une fiscalité progressive et à large assise, qui procure un niveau élémentaire de recettes pendant tout un cycle économique. Il n'existe pas de modèle universel, mais des faits de plus en plus nombreux montrent que les pays dont les recettes fiscales représentent moins de 15 % du PIB peinent à financer les fonctions essentielles du service public ; or, dans environ la moitié des pays les moins avancés, la part des recettes fiscales reste en dessous de ce seuil⁴. Le renforcement des institutions publiques est essentiel pour garantir le respect des obligations fiscales et décourager la fraude et l'escroquerie. La révision du Code des impôts peut aussi aider à améliorer le civisme fiscal et le recouvrement des impôts et des taxes. L'objectif devrait être de concilier la capacité de générer des recettes à court terme, par la modification des taux d'imposition indirecte, et la définition d'objectifs de recettes à moyen terme, par l'instauration d'impôts directs progressifs. Appuyée par un processus de dialogue national, cette réforme graduelle peut contribuer à garantir l'équité fiscale et à prendre dûment en considération les priorités nationales. La lutte contre l'économie informelle nécessite également l'adoption de mesures, par exemple, pour améliorer considérablement l'inscription au rôle des impôts et le recouvrement des créances fiscales. Même si des facteurs structurels tels que de faibles taux de rentabilité et des contraintes de fonds propres sont susceptibles d'être à l'origine des activités économiques informelles, la baisse des coûts d'inscription et de mise en conformité peut jouer un rôle important en facilitant le passage de petites et de moyennes entreprises dans le secteur formel. Enfin, une attention particulière devrait être portée au contrôle exercé par l'État sur les revenus tirés des ressources naturelles dans les pays en développement. Bon nombre de pays en développement riches en ressources naturelles commencent à modifier les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent en matière de fiscalité aux entreprises multinationales spécialisées dans l'extraction de produits primaires ; au vu des faits, les avantages fiscaux qui avaient été précédemment accordés dépassaient les limites du raisonnable⁵. Il convenait donc que les autorités des pays en développement réfléchissent aux mécanismes à leur disposition pour améliorer la participation de l'État aux recettes tirées de l'extraction de produits primaires.

13. En ce qui concerne les dépenses, les autorités devraient avoir une vision claire des priorités à concilier. Dans les pays en développement, les structures des dépenses publiques se caractérisent souvent par leur grande rigidité, car une part importante de ces dépenses est de nature courante, et par des variations souvent marquées, du fait de la grande instabilité du cycle économique. Dans ce contexte, il est difficile pour les pays en développement de modifier radicalement leur gestion des finances publiques afin de faciliter la transformation structurelle de leur économie. Comme pour les recettes fiscales, la réforme doit être progressive et tenir compte des préférences nationales. Il est essentiel que l'obtention, l'acquisition et la fourniture de biens et de services publics s'effectuent selon une procédure transparente pour instaurer une relation de confiance et de coopération entre l'État et les

⁴ V. Gaspar, L. Jaramillo et P. Wingender, 2016, *Political Institutions, State Building and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point*, International Monetary Fund, Working Paper 16/233 ; Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2017, *Financing for Development: Progress and Prospects* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.17.I.5, New York).

⁵ E/C.18/2010/CRP.13.

citoyens, et une culture du civisme fiscal. Les autorités des pays en développement devraient en outre définir des niveaux satisfaisants de dépenses et d'investissement dans des domaines clefs tels que la protection sociale minimale. Les pays en développement fortement tributaires des recettes tirées de l'exportation de produits primaires sont très sensibles aux politiques budgétaires procycliques, qui peuvent les amener à réduire leurs dépenses sociales en cas de choc extérieur des prix des produits de base. L'élaboration de socles de protection sociale suppose à la fois d'instaurer des mécanismes qui permettent aux pays de maintenir leurs niveaux de dépenses sociales de base tout au long d'un cycle économique et de se doter d'instruments complémentaires, qui constitueront un filet de sécurité anticyclique. Ce processus devrait s'accompagner d'analyses des dépenses, qui pourront concourir à étendre la marge d'action budgétaire dont les pays disposent pour garantir la protection sociale et atteindre les objectifs de développement durable.

B. Banques nationales et sous-régionales de développement

14. Les banques nationales de développement peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation des ressources publiques intérieures aux fins d'un développement durable, généralement en comblant les besoins en financement qui n'ont pas été satisfaits par les institutions du secteur privé, dont les apports sont souvent destinés aux activités commerciales. Le plus souvent, le principal problème réside dans le manque de fonds pour la transformation économique, qui repose sur des projets de grande ampleur et aux longues périodes de maturation, nécessitant un financement à long terme et assortis de risques que les banques privées sont souvent peu disposées à prendre. Pourtant, bon nombre de grands projets produisent des externalités positives, qui profitent davantage à la société qu'au secteur privé. Ces externalités sont indispensables à une croissance dynamique et à une transformation structurelle.

15. Contrairement aux institutions financières privées, qui s'appuient sur des sources de financement à court terme, les banques nationales de développement ont une structure du passif qui est organisée, souvent à dessein, de manière à financer les investissements à long terme, y compris dans les projets infrastructurels, les industries à forte intensité capitalistique et les secteurs stratégiques. En raison des prêts qu'elles accordent et des capitaux qu'elles apportent, ces banques ont en outre à cœur de suivre de près l'exécution des projets, ce qui facilite leurs relations avec les entreprises emprunteuses. De plus, elles ont des services techniques internes qui leur permettent de contribuer à la prise de décisions techniques et opérationnelles qui amélioreront la qualité des projets et elles peuvent aider à lever d'autres capitaux en procédant à la prise ferme de l'émission de titres et/ou en attirant d'autres prêteurs grâce à des accords de cofinancement ou à l'apport de garanties.

16. Face aux défaillances du marché et aux obstacles à la croissance, les banques nationales de développement sont donc devenues des instruments multifonctionnels précieux dans le cadre des stratégies nationales de développement. Comme ces stratégies évoluent, les banques nationales de développement ont la capacité de s'adapter aux changements de priorités qui accompagnent une transformation structurelle rapide⁶. Surtout, elles peuvent avoir une fonction anticyclique, en contribuant à maintenir les niveaux globaux d'investissement et à protéger la structure de production nationale pendant les périodes de ralentissement de l'activité économique. Il importe de préserver les industries existantes pour favoriser une reprise plus rapide et plus soutenue et empêcher que les capacités productives nationales soient entamées par des chocs extérieurs imprévus et lointains.

17. Les banques nationales de développement sont généralement la propriété de l'État, mais elles peuvent aussi compter des acteurs privés parmi leurs actionnaires minoritaires et majoritaires⁷. Plus de 250 banques nationales de développement sont actuellement en activité, principalement en Asie, mais aussi en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe et en Amérique du Nord. Selon certaines estimations,

⁶ J. Hermann, 2010, « Development banks in the financial liberalization era: The case of BNDES in Brazil », *CEPAL Review*, 100:189–204.

⁷ J. de Luna-Martínez et C. L. Vicente, 2012, *Global Survey of Development Banks*, World Bank Policy Research Working Paper n° 5969.

en 2015, cinq banques, respectivement établies au Brésil, en Chine, en Allemagne, en Inde et en Afrique du Sud, détenaient les trois cinquièmes des avoirs totaux des banques nationales de développement dans l'économie mondiale⁸. La structure de financement d'une banque nationale de développement peut prendre des formes diverses ; il est très important de connaître sa composition exacte pour déterminer quelles sont les sources de financement et dans quelle mesure la banque peut se détourner de considérations commerciales pour répondre à des objectifs de politique publique.

18. Les banques nationales de développement ont fait l'objet d'un regain d'intérêt à la suite de la crise financière mondiale de 2008, les pays étant à la recherche de sources de financement à long terme pour relancer leur économie, et sont aujourd'hui mieux reconnues au niveau international. Il se peut toutefois que les plus petits et les plus pauvres des pays en développement aient plus de mal à créer une banque de développement, pour des raisons financières et techniques, et doivent bénéficier d'une action régionale concertée pour l'établissement de banques sous-régionales de développement et/ou le renforcement de celles existantes, de manière à mettre en commun les ressources et à partager les besoins de financement.

19. Par exemple, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les banques sous-régionales de développement ont contribué au renforcement des secteurs productifs nationaux, notamment à l'élaboration de produits et de services à valeur ajoutée, ainsi qu'à la création d'emplois et à la promotion de l'accès aux services sociaux. En Afrique, en revanche, ces banques ont une capacité de financement des grands projets de développement qui n'est pas suffisante pour répondre aux besoins de leurs sous-régions respectives⁹. Leur manque de fonds propres et le fait que la plupart de leurs actionnaires sont les pays emprunteurs eux-mêmes, qui ont des moyens financiers limités, peuvent expliquer cette situation. La création de banques sous-régionales de développement peut favoriser le développement économique, mais il est important de s'attaquer aux facteurs qui limitent la capacité de prêt de ces banques, tels que les structures de gouvernance, et d'aider à atténuer les risques associés à une plus grande capacité de prêt, notamment pour le financement des projets de grande ampleur indispensables à la poursuite de la transformation structurelle dans les pays en développement.

C. Flux financiers illicites en provenance des pays en développement

20. Les flux financiers illicites se rapportent à l'obtention, au transfert ou à l'utilisation de ressources de manière illégale ou illicite. Lorsque ces flux proviennent de pays en développement, il est important de reconnaître ceux qui sont considérés comme pouvant nuire au développement économique. Ces pays sont privés de ressources essentielles à leur développement en raison de la facilité avec laquelle la fuite de capitaux peut s'opérer dans un système financier international en plein essor, mais opaque ; d'où l'idée, étroitement liée, selon laquelle les flux financiers illicites en provenance des pays en développement sont les signes de problèmes structurels plus profonds en matière de gouvernance politique dans ces pays¹⁰. Si les préoccupations soulevées par les flux financiers illicites renvoient donc à diverses considérations de politique générale, les cadres analytiques et les méthodes empiriques utilisés restent sujets à débat. Les flux financiers illicites ne sont pas forcément illégaux : il se peut que les cadres juridiques applicables ne prennent pas suffisamment en considération les intérêts économiques et sociaux du grand public ou qu'ils ne couvrent pas ces flux. Selon le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, « les divers moyens d'engendrer des flux financiers illicites en Afrique sont la falsification des prix de transfert, des prix commerciaux, des factures correspondant à des services et des biens immatériels et la passation de contrats

⁸ R. Studart et K. P. Gallagher, 2016, *Infrastructure for Sustainable Development: The Role of National Development Banks*, Global Economic Governance Initiative Policy Brief n° 7.

⁹ CNUCED, 2016a, *Rapport sur le commerce et le développement, 2016 : La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.5, New York et Genève).

¹⁰ P. Reuter (dir. publ.), 2012, *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (Banque mondiale, Washington, D.C.).

léonins, tout cela à des fins de fraude fiscale, d'évasion fiscale agressive et d'exportation illégale de devises »¹¹. La fraude fiscale est illégale ; l'évasion fiscale ne l'est pas, mais est comptabilisée dans les flux financiers illicites.

21. Les flux financiers illicites ne font pas l'objet d'une définition convenue, mais ils sont généralement regroupés en trois catégories, ni exclusives ni exhaustives, selon qu'ils sont liés à des activités criminelles transnationales, à la corruption ou à la fiscalité. Selon des estimations empiriques, environ un tiers des flux financiers illicites provient d'activités criminelles (trafic de drogues, racket et terrorisme), seulement 3 % environ sont issus de la corruption et les deux tiers restants correspondent à des transactions fiscales internationales. Environ la moitié de ces transactions se rapportent à des opérations de prix de transfert dans le cadre d'entreprises multinationales¹². Cependant, les problèmes de définition qui subsistent empêchent aussi de s'accorder sur la mesure précise des flux financiers illicites, en particulier, ceux d'origine fiscale. L'érosion de la base d'imposition, le transfert des bénéficiaires et la fixation des prix de transfert constituent des pratiques « grises », du fait de l'absence d'un ensemble commun de normes de fiscalité internationale et des différentes interprétations et dispositions juridiques au niveau national¹³.

22. En dépit de ces problèmes de définition et de mesure, des estimations empiriques permettent d'établir des ordres de grandeur et donnent à penser que les montants concernés et leurs répercussions sur la disponibilité de ressources pour le développement sont considérables. On estime que les flux financiers illicites ont privé les pays africains d'environ 854 milliards de dollars entre 1970 et 2008, c'est-à-dire de 22 milliards de dollars par an en moyenne, ce qui représente près de la totalité de l'aide publique au développement (APD) reçue par l'Afrique au cours de cette période¹⁴. En Amérique latine, les flux financiers illicites ont atteint un total de 765 milliards de dollars en 2004–2013, ce qui équivaut en moyenne à 1,8 % du PIB régional au cours de cette période¹⁵.

23. Les flux financiers résultant d'activités criminelles sont préoccupants. Une grande partie du produit des activités criminelles est acheminée à l'étranger de manière illicite, souvent vers des paradis fiscaux, en vue de son blanchiment et de sa réaffectation. Pour lutter contre la criminalité organisée sous la plupart de ses formes, y compris la traite d'êtres humains, le trafic de migrants et le trafic de drogues, il est donc essentiel d'endiguer les flux financiers illicites, dans le cadre plus large de la prévention du blanchiment d'argent. Souvent, les flux financiers illicites jouent aussi un rôle déterminant dans le financement du terrorisme, qu'il s'agisse du produit de trafics qui, dans de nombreux cas, alimente directement des activités terroristes ou de revenus honnêtement gagnés qui sont illégalement transférés dans ce même but. Le renforcement de l'action contre les flux financiers illicites peut donc être considéré comme l'une des mesures les plus avantageuses que la communauté internationale puisse prendre aux fins de la prévention de la criminalité et du développement des capacités dans ce domaine.

24. Les flux financiers illicites d'origine fiscale ont aussi de sérieuses répercussions pour les pays en développement, dont les capacités de recouvrement ont progressivement diminué ces dernières années, malgré les mesures prises pour renforcer les capacités fiscales en vue d'une plus grande mobilisation des ressources intérieures. L'érosion de la base d'imposition compromet les efforts déployés pour financer des progrès économiques et sociaux et pour faciliter la réalisation des objectifs de développement durable. Comme l'a indiqué le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, ce phénomène s'explique dans une large mesure par les possibilités de plus en

¹¹ Commission économique pour l'Afrique, 2015, Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique.

¹² CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014 : Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.14.II.D.4, New York et Genève).

¹³ Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2017.

¹⁴ CNUCED, 2016b, *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.3, New York et Genève).

¹⁵ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe* (publication des Nations Unies, Santiago), p. 25.

plus grandes qui sont données aux entreprises multinationales d'éviter l'impôt, légalement ou illégalement. Au cœur du problème il y a l'apparition d'un secteur très avancé de services extraterritoriaux, composé de banques internationales, de cabinets d'avocats et de grands cabinets comptables, qui fournit aux entreprises multinationales et aux grandes sociétés des services professionnels devant les aider à concevoir des stratégies de planification fiscale dont le but ultime est de réduire autant que possible les montants d'impôt à payer sur une base consolidée. Cela peut supposer le transfert de fonds depuis des juridictions à fiscalité élevée vers des juridictions à faible fiscalité pour se soustraire à l'impôt dans le pays d'origine de ces fonds¹⁶. Dans le cas des entreprises multinationales, les transferts de fonds s'effectuent le plus souvent dans le cadre de transactions intragroupe entre filiales, par exemple, par l'application de prix de transfert ou par la cession de biens et de services entre les filiales à des prix qui ne reflètent pas la valeur réelle des actifs sous-jacents et sont établis en vue de faciliter le transfert de bénéfices depuis des juridictions à fiscalité élevée vers des juridictions à faible fiscalité.

25. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays les plus pauvres sont ceux qui ont le plus à perdre de ces pratiques, car leurs revenus sont en grande partie alimentés par les impôts sur les bénéfices des sociétés. En 2012, dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire inférieur, les montants d'impôt versés par les entreprises ont représenté près de 16 % en moyenne des recettes totales, contre moins de 9 % en moyenne dans les pays à revenu élevé¹⁷. Il est donc de la plus grande importance de s'attaquer aux pratiques de l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices pour contribuer au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement et, plus largement, à la mobilisation des ressources publiques intérieures. L'OCDE montre que, dans les pays en développement, ces pratiques donnent notamment lieu à des paiements excessifs à des entreprises étrangères affiliées au titre d'intérêts, de rémunérations de services, de commissions pour services techniques et de redevances, à des pressions en faveur d'incitations fiscales, à un transfert des bénéfices par restructuration du groupe et au recours par les filiales à des moyens élaborés pour bénéficier des avantages découlant de conventions fiscales. Pour remédier à ces problèmes, les pays en développement se heurtent à de nombreuses difficultés. Par exemple, ils ne disposent pas des mesures ni des cadres législatifs appropriés, ils manquent d'informations et n'ont pas les capacités nécessaires pour mettre en œuvre des règles complexes et faire obstacle aux pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices des entreprises multinationales¹⁸.

26. Tout comme pour les flux financiers illicites, en général, l'ampleur des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices n'a pas fait l'objet d'estimations précises ou exhaustives au niveau mondial. Les pertes de recettes fiscales causées par ces pratiques ont toutefois été évaluées de manière approximative. Selon une étude, elles ont représenté entre 4 % et 10 % des recettes mondiales au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés¹⁹, soit un manque à gagner cumulé compris entre 900 milliards et 2 100 milliards de dollars en 2005–2014. Les deux tiers de ces pertes fiscales seraient le résultat d'opérations de transfert des bénéfices et le tiers restant, d'asymétries entre les systèmes d'imposition et de régimes fiscaux préférentiels²⁰. Selon une autre étude, les pertes fiscales mondiales dues à des transferts de bénéfices par des entreprises multinationales auraient avoisiné 600 milliards de dollars en 2013, si l'on tenait compte du fait que les effets de ces opérations sur les recettes publiques mettaient parfois du temps à se faire sentir²¹. Une autre étude a montré que la part des bénéfices des entreprises américaines générés sur le

¹⁶ CNUCED, 2016a.

¹⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, 2014, *Rapport du Groupe de travail du G20 pour le développement sur l'impact du Projet BEPS dans les pays à faibles revenus*, partie 1 (Paris).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, 2015, *Measuring and Monitoring Base Erosion and Profit-Shifting: Action 11 – 2015 Final Report* (Paris).

²⁰ Ibid.

²¹ E. Crivelli, R. De Mooij et M. Keen, 2015, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, International Monetary Fund Working Paper 15/118.

territoire national ou à l'étranger et détenus dans des paradis fiscaux avait été multipliée par dix entre le début des années 1980 et 2013²². La CNUCED a estimé que les pays en développement perdaient chaque année 100 milliards de dollars au titre des créances fiscales dues par des entreprises multinationales, simplement à cause de l'utilisation de centres extraterritoriaux comme canaux d'investissement²³. Les pays en développement dépendant davantage des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et ayant des capacités de recouvrement plus limitées, ils subissent probablement, du fait de ces pratiques, une perte de recettes publiques proportionnellement plus élevée que les pays développés.

27. En dépit de ces sérieuses entraves, des mesures nationales ont eu des résultats tangibles dans les pays en développement. Au Kenya, les recettes fiscales ont augmenté de 33 millions de dollars en 2012-2013 à l'issue d'un programme de formation sur la procédure d'accord préalable en matière de prix de transfert. Au Viet Nam, l'augmentation du nombre d'audits pratiqués par l'administration fiscale, dans le cadre du contrôle de l'application des règles nationales sur les prix de transfert, a permis un ajustement desdits prix pour un montant de 110 millions de dollars en 2013²⁴. Ces efforts peuvent toutefois ne pas être suffisants. Par exemple, grâce aux activités de renforcement des capacités de l'OCDE, le Kenya s'est doté d'un service chargé des prix de transfert, composé d'une vingtaine de personnes. Or, on recensait un nombre équivalent de personnes « chargées de donner des conseils sur la fixation des prix de transfert dans une seule entreprise privée de Nairobi »²⁵.

28. Les mesures prises par les pays en développement peuvent aider à lutter contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices. Mais plus que tout, ce sont des règles fiscales que les pays en développement puissent administrer facilement, compte tenu de leurs ressources et de leurs moyens de mise en œuvre, qui sont nécessaires. Plutôt que d'adapter des règles internationales complexes au moyen de guides et d'instruments spécialisés, il faudrait s'employer à définir des dispositions plus simples et plus claires, qui se prêteraient mieux au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement et dans les pays développés. Il est en outre important que les pays en développement participent davantage à l'élaboration des normes et des règles internationales visant à réduire les pertes fiscales résultant de l'érosion de la base d'imposition, du transfert des bénéfices et d'autres pratiques pour appuyer leurs propres efforts dans ce domaine.

D. Coopération fiscale internationale

29. La lutte contre les flux financiers illicites a été l'un des principaux moteurs de la coopération fiscale internationale ces dernières années. D'une manière générale, cette coopération est particulièrement importante à l'ère de l'hypermondialisation, où les systèmes fiscaux de certains pays influent sur la collecte de recettes publiques dans d'autres. Ces effets transnationaux peuvent découler de la fraude fiscale, par exemple le placement par les particuliers fortunés d'actifs financiers dans des paradis fiscaux, ainsi que des flux financiers illicites qui résultent des artifices comptables ou des pratiques de manipulation des prix de transfert des entreprises multinationales.

30. Un aspect important du débat actuel sur la question est l'examen et la révision du Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement. Ce modèle vise à aider les pays qui concluent des conventions fiscales bilatérales, en particulier les pays en développement, à éviter la double imposition des entreprises multinationales tout en promouvant la collecte de recettes et la croissance économique. Ses principes directeurs aident à freiner l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices résultant des stratégies d'évasion fiscale des

²² G. Zucman, 2014, « Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):121-148.

²³ CNUCED, 2015, *World Investment Report, 2015: Reforming International Investment Governance* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.15.II.D.5, New York et Genève).

²⁴ Organisation de coopération et de développement économiques, 2014, partie 2.

²⁵ S. Picciotto (dir. publ.), 2017, *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms* (Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

entreprises multinationales qui exploitent les lacunes des règles fiscales et les asymétries entre les différents régimes pour transférer leurs profits dans des pays où elles ne paieront que peu ou pas d'impôts. Ils visent à fixer des paramètres internationaux de coopération, y compris des mesures plus efficaces contre l'utilisation abusive des instruments internationaux et un code de conduite pour les échanges automatiques de renseignements financiers, qui permettrait aux pays en développement de bénéficier d'une période de transition pendant laquelle ceux-ci pourraient recevoir des données sans obligation de réciprocité et adapter leurs systèmes fiscaux pour garantir la confidentialité à leurs contribuables.

31. Une autre contribution importante au débat actuel est la version révisée et améliorée du *Manuel pratique des Nations Unies sur la détermination des prix de transfert pour les pays en développement*, qui a été publié en avril 2017 et porte sur le manque d'informations relatives aux activités et aux opérations mondiales des entreprises multinationales, qui aident celles-ci à manipuler les prix de leurs activités pour payer moins d'impôts. Une grande attention y est prêtée aux services intragroupe et aux actifs incorporels, s'agissant en particulier de définir de façon claire et transparente les frais de service associés. De même, un manuel de l'ONU sur l'imposition des industries extractives dans les pays en développement sera publié en octobre 2017 afin de promouvoir la coordination et la clarté des régimes fiscaux de ces secteurs. Il s'agit de concilier la protection de l'assiette fiscale nationale, qui passe par le maintien des droits d'imposition à la source, avec l'attraction et la rétention des investissements étrangers directs grâce aux mesures d'incitation fiscale.

32. La Plateforme de collaboration sur les questions fiscales a été créée conjointement en 2016 par le Fonds monétaire international, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale pour intensifier la coopération en matière fiscale, afin d'appuyer davantage le renforcement des capacités dans les pays en développement. Il reste à relever un défi majeur, à savoir la création d'une instance mondiale unique et ouverte à tous les pays pour la coopération fiscale au niveau intergouvernemental. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est souligné que seule une instance universelle de ce type permettrait de mener des débats de façon équitable et efficace dans ce domaine et de bien tenir compte des préoccupations des pays en développement (par. 28).

33. Un autre problème à résoudre réside dans la question du regroupement de l'aide et du recouvrement des impôts en un unique système de coopération fiscale. Les pays en développement qui sont des paradis fiscaux n'en sortiraient pas gagnants. En outre, le recouvrement des impôts bénéficierait avant tout aux grands pays en développement, qui sont plus riches et mieux intégrés dans l'économie mondiale, tandis que l'APD est destinée aux pays et aux régions pauvres, en particulier aux pays africains.

III. Coopération internationale pour le développement

34. Le domaine d'intervention II.C du Programme d'action d'Addis-Abeba soulève un certain nombre de questions au sujet du rôle du financement public international du développement, en particulier de l'APD. L'accent y est mis sur la nécessité d'honorer les engagements déjà pris, de l'importance croissante que revêt la coopération Sud-Sud, y compris au niveau des banques multilatérales de développement, et sur la nécessité d'utiliser les financements publics internationaux et notamment l'aide publique au développement pour faciliter la mobilisation de ressources supplémentaires auprès d'autres sources, aussi bien publiques que privées (par. 53, 54, 56, 57 et 70). Dans le Programme d'action, il est affirmé qu'il importe de tenir compte des trois dimensions du développement durable (économique, climatique et humanitaire) (par. 62). Enfin, on y souligne les problèmes particuliers rencontrés par les pays à revenu intermédiaire (par. 71 et 72).

A. Aide publique au développement et financement mixte

35. La CNUCED estime que la mise en œuvre du Programme 2030 coûtera environ 2 500 milliards de dollars par an dans les pays en développement²⁶. Pour atteindre d'ici à 2030 le premier objectif de développement durable, qui concerne l'élimination de la pauvreté, le produit intérieur brut du continent africain devrait augmenter de plus de 15 % par an (en supposant que l'épargne, l'investissement étranger direct et l'aide publique au développement resteront aux niveaux actuels)²⁷. Même si on ne tient compte que de l'investissement dans les infrastructures – point de blocage majeur de la transformation économique et de la croissance durable – les besoins de financement sont de 5 000 à 7 000 milliards de dollars par an à l'échelle mondiale²⁸. Dans les pays en développement, on estime que le déficit de financement des infrastructures est compris entre 1 000 et 1 400 milliards de dollars par an²⁹. Le financement international public et une coopération internationale efficace ont donc un rôle important à jouer dans la réalisation des objectifs, mais la mobilisation de ressources publiques intérieures et les flux de capitaux privés intérieurs et internationaux sont également essentiels pour combler le déficit de financement.

36. En 2016, l'APD fournie par les membres du Comité d'aide au développement a atteint le montant net le plus élevé à ce jour : 146,2 milliards de dollars, contre 131,5 milliards de dollars en 2015, soit une augmentation de 8,9 % en chiffres réels³⁰. Elle a atteint 0,32 % du PIB des membres du Comité, proportion la plus élevée depuis 2005. Cela prolonge la tendance à la hausse observée sur le long terme, l'APD ayant augmenté de 83 % en chiffres réels entre 2000 et 2015. Toutefois, l'augmentation enregistrée en 2016 s'explique en partie par la forte hausse de l'aide affectée à l'accueil des réfugiés sur le territoire des donateurs, laquelle est passée de 12,1 milliards de dollars en 2015 à 15,4 milliards en 2016, soit de 9,2 % à 10,8 % de l'APD nette, ce qui représente une augmentation de 27,5 % en chiffres réels. D'autres facteurs ont contribué à l'augmentation, notamment la hausse considérable de l'allègement net de la dette, qui est passé de 431 millions de dollars en 2015 à 2,5 milliards en 2016, conséquence de l'allègement exceptionnel de la dette de Cuba, de même que l'accroissement de 8 %, sur la même période, de l'APD allouée à l'aide humanitaire, qui a atteint 14,4 milliards de dollars³¹.

37. L'augmentation globale de l'APD masque la tendance continue à la baisse de l'aide fournie aux pays les plus pauvres. Ainsi, l'APD nette fournie à l'Afrique a diminué de 0,5 % en chiffres réels par rapport à 2015, s'élevant à 27 milliards de dollars en 2016, dont un montant total de 24 milliards de dollars alloué à l'Afrique subsaharienne, soit 0,7 % de moins qu'en 2015. Pendant la même période, le montant net de l'aide publique bilatérale allouée au développement des pays les moins avancés a diminué de 3,9 % en valeur réelle, s'établissant à 24 milliards de dollars. Cette tendance est particulièrement préoccupante car ces pays tirent plus des deux tiers de leur financement extérieur de l'APD. En outre, si la tendance générale à la hausse de l'APD est certes encourageante, elle reste en deçà de l'engagement pris par les membres du Comité d'aide au développement d'y consacrer 0,7 % de leur revenu national brut³². Si tous les membres avaient atteint ce seuil, l'APD

²⁶ CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14. II.D.1, New York et Genève).

²⁷ CNUCED, 2016b.

²⁸ A/69/315.

²⁹ A. Bhattacharya et M. Romani, 2013, « Meeting the infrastructure challenge: The case for a new development bank », disponible à l'adresse https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (consulté le 24 août 2017).

³⁰ Organisation de coopération et de développement économiques, 2017, « L'aide au développement augmente à nouveau en 2016 », disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/APD-2016-resume-detaille.pdf> (consulté le 24 août 2017).

³¹ Ibid.

³² En 2015, six pays ont atteint ou dépassé l'objectif fixé, à savoir le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

aurait totalisé 316,4 milliards de dollars en 2016³³. Cela représente 173,8 milliards de dollars de plus que son montant net cette année-là, et 161,5 milliards de dollars de plus que son montant brut. L'APD fournie par les membres du Comité d'aide au développement demeure donc modeste par rapport au déficit de financement de 2 500 milliards de dollars par an qu'il faudrait combler dans les pays en développement pour atteindre les objectifs. La pleine exécution de l'engagement qui a été pris apporterait une importante source de financement extérieur supplémentaire aux pays en développement.

38. L'accroissement des besoins de financement qui est dû aux objectifs explique au moins en partie les efforts accomplis dernièrement pour promouvoir les mécanismes de financement mixte et les nouveaux instruments financiers qui s'y rapportent, notamment dans le cadre de la plateforme d'innovation financière au service des objectifs lancée en octobre 2016 par le Secrétaire général de l'ONU. L'objectif consiste à utiliser les mécanismes de financement bilatéraux et multilatéraux classiques d'une manière stratégique, afin de faciliter la mobilisation de capitaux privés en faveur des projets d'investissement à fort impact sur le développement³⁴. Il existe toute une variété d'instruments de financement mixte, qui ne sont pas tous nouveaux, à savoir notamment les partenariats publics-privés, les fonds d'encouragement et les investissements en faveur de l'innovation, les mécanismes publics de garantie de crédit, les assurances contre les risques politiques, les garanties de marché, les titres obligataires à impact social ou à impact sur le développement, les prêts consortiaux et les parts d'instruments de placement collectifs³⁵.

39. Pour évaluer ces financements supplémentaires, l'OCDE a dirigé l'élaboration du nouveau cadre de mesure statistique du soutien public total au développement durable, qui vise à mesurer l'ensemble des financements extérieurs (publics, privés ou mixtes, préférentiels ou non) fournis par les donateurs traditionnels et nouveaux à l'appui de biens publics mondiaux et du développement durable dans les pays en développement. Le cadre doit aider à atteindre la cible 17.3 (« Mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances en faveur des pays en développement ») de l'objectif 17, qui consiste à revitaliser le Partenariat mondial pour le développement durable. Destiné à compléter les statistiques existantes des membres du Comité d'aide au développement et non à remplacer la mesure de l'APD, il vise à déterminer le montant brut des contributions des donateurs par rapport aux besoins de financement des pays bénéficiaires. Beaucoup reste à faire pour établir les catégories et limites statistiques, garantir la compatibilité du cadre avec les bases de données statistiques existantes et recenser les pays, secteurs et organisations qui remplissent les conditions requises, afin de veiller à ce que les données soient pertinentes, comparables et fiables³⁶. Dans une étude sur les instruments de financement mixte, l'OCDE a estimé que ces derniers avaient permis de mobiliser des capitaux privés d'un montant de 36,4 milliards de dollars en trois ans au cours de la période 2010-2014, pas assez donc pour couvrir le déficit de financement d'environ 2 500 milliards de dollars par an qu'il faudrait combler pour atteindre les objectifs de développement durable dans les pays en développement.

40. Des inquiétudes ont été exprimées à plusieurs sujets pendant les consultations qui sont en cours sur le cadre de mesure du soutien public total au développement durable³⁷. La plupart d'entre elles concernent la transparence du cadre et la comptabilisation claire et distincte des coûts et avantages à long terme des différents types de flux financiers et instruments de financement, ainsi que leurs incidences sur le développement. L'une des questions qui suscitent des inquiétudes est la préservation du caractère additionnel de

³³ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les estimations de l'aide publique au développement et du revenu national brut en 2016 effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

³⁴ Forum économique mondial et Organisation de coopération et de développement économiques, 2015, *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders* (Genève).

³⁵ On trouvera un examen approfondi des instruments de financement mixte dans le document A/69/315.

³⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, 2016, « Total official support for sustainable development: A new statistical measure for the Sustainable Development Goals era », disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm> (consulté le 24 août 2017).

³⁷ Voir <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>.

l'APD classique et le risque que les pays donateurs réduisent l'aide allouée en remplaçant l'APD par d'autres formes de financement relevant du cadre, ce qui compromettrait encore davantage les efforts déployés pour atteindre le seuil de 0,7 %. Un autre sujet de préoccupation est le risque que la diversité des flux financiers qui relèvent du cadre affaiblisse les fonctions économiques essentielles du financement du développement et l'attention portée à la réalisation des objectifs, si le financement du développement est réorienté vers des domaines apparentés mais plus vastes, comme le règlement des conflits.

41. La question de l'affectation de ressources financières nouvelles et additionnelles est un exemple de problème causé par le manque de clarté de la comptabilisation de l'APD et lié aux programmes de financement publics internationaux non traditionnels. Dans un certain nombre de documents adoptés au niveau international, comme l'Accord de Copenhague adopté à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en 2009, il est énoncé que des fonds nouveaux et additionnels sont nécessaires pour financer l'action climatique³⁸, mais on ne sait pas très bien comment définir leur caractère additionnel ni comment les consigner dans les statistiques sur l'APD. Par conséquent, certaines tendances préoccupantes se sont fait jour. Il est devenu courant de fusionner le financement de l'action climatique avec l'APD, en raison de la définition vague de cette dernière et des chevauchements entre les deux. La plus grande part des fonds levés par les États membres au titre de l'engagement pris par les pays développés dans l'Accord de Copenhague d'allouer 30 milliards de dollars à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de ces changements provient des budgets d'APD³⁹. Il convient de soutenir les efforts qui sont accomplis pour créer des mécanismes de présentation des informations propres à isoler les données sur le financement de l'action climatique et à éviter tout double comptage⁴⁰.

B. Banques multilatérales de développement

42. Le financement nécessaire à la réalisation des objectifs de développement durable est considérable. Le manque de financement ne s'explique pas par l'insuffisance de l'épargne mondiale : à l'échelle mondiale, les investisseurs institutionnels gèrent actuellement des actifs d'un montant total de 115 milliards de dollars⁴¹. Il s'agit principalement de titres émis par des pays développés et d'autres actifs à faible rendement. Il faut donc recourir aux banques multilatérales de développement et autres banques internationales existantes et en créer de nouvelles pour orienter les fonds des épargnants vers les projets de développement. Les banques de développement peuvent jouer un rôle clef dans le développement en fournissant des capitaux à long terme provenant directement de leurs sources de financement, en puisant dans de nouvelles sources et en mobilisant des ressources supplémentaires, y compris des fonds privés, grâce au cofinancement de projets avec d'autres partenaires.

43. Les banques multilatérales de développement et les autres banques internationales peuvent jouer un rôle décisif non seulement en fournissant directement des fonds, par exemple pour financer des investissements d'infrastructure indispensables, mais également en agissant en qualité de teneurs de marché qui créent et offrent des instruments de financement permettant de mieux répartir les risques à long terme entre créanciers et emprunteurs. Elles peuvent aussi contribuer à atténuer le manque d'informations auquel se heurte le secteur privé en remplissant des fonctions de sélection, d'évaluation et de suivi pour améliorer la qualité des projets et, au besoin, en collaborant avec des investisseurs privés au titre de différentes formes d'accord de cofinancement.

³⁸ Le même engagement a été pris au titre de l'article 11 du Protocole de Kyoto, adopté en 1992, et du paragraphe 1 e) i) du Plan d'action de Bali (décision 1/CP. 13), adopté à la treizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

³⁹ I. Knoke et M. Duwe, 2012, « Climate change financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument for 2014-2020 », Union européenne.

⁴⁰ Voir CNUCED, 2015, « "New and additional" climate finance: A continuing lack of clarity », note de synthèse n° 41.

⁴¹ Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2017.

44. En outre, les banques multilatérales de développement peuvent aider à répondre au besoin qu'il y a, dans les pays à faible revenu, d'accéder à des prêts à taux subventionné pour financer des projets socioéconomiques. Ces banques et les autres banques internationales sont cependant peu nombreuses, et à l'exception de la Banque européenne d'investissement, leurs versements de prêts ont été lents et limités. Il est par conséquent crucial de parvenir à réformer la gouvernance des banques multilatérales de développement de façon à accroître leurs fonds propres et la proportion entre les prêts et leur capital existant.

45. Face à l'insuffisance du financement du développement et, en particulier, à la lenteur des réformes de la gouvernance des banques multilatérales de développement, des banques multilatérales de développement dirigées par les pays en développement sont mises en place. Leur conception et leur structure institutionnelle visent à remédier au manque de capitaux à long terme pouvant être investis dans les infrastructures essentielles. C'est ainsi qu'ont récemment été créées la Nouvelle Banque de développement et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures.

46. La création de ces deux banques est un fait positif, compte tenu non seulement des raisons indiquées ci-dessus, mais également du rôle qu'elles pourraient jouer dans le renforcement du réseau de banques de développement aux niveaux national, (sous-) régional et international. Elle intervient par ailleurs à un moment opportun, car les nouvelles banques de développement peuvent constituer un moyen important d'orienter au moins une partie de l'épargne et des liquidités mondiales vers des investissements productifs et des investissements à long terme dont le besoin se fait fortement sentir, notamment pour atteindre les objectifs. Les nouvelles banques multilatérales de développement créées par les pays du Sud peuvent collaborer étroitement avec les banques de développement multilatérales et nationales établies de longue date, pour compléter et améliorer les pratiques de prêt existantes. Les banques multilatérales disposent peut-être de compétences techniques plus grandes en ce qui concerne l'architecture et le financement des prêts, mais les banques de développement nationales connaissent mieux le terrain, ce qui aide à réduire les asymétries d'information au niveau national. En nouant des partenariats stratégiques avec les banques de développement multilatérales et nationales, les nouvelles banques de développement multilatérales ont le potentiel d'influer sur l'évolution du financement du développement au XXI^e siècle. Le réseau ainsi formé aurait pour principal atout sa diversité sur le plan des compétences, des domaines de spécialisation, des pratiques opérationnelles et de la portée géographique.

C. Le piège du revenu intermédiaire

47. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est souligné que les pays à revenu intermédiaire connaissent encore de grandes difficultés pour parvenir au développement durable (par. 71). Les débats se poursuivent sur les causes de la stagnation des pays à revenu intermédiaire et la question de savoir pourquoi les pays en développement ne sont pas passés du statut de pays à faible revenu à celui de pays développé. Les explications invoquées vont de l'existence de tournants décisifs attribuables à des facteurs structurels – comme les pressions à la hausse qui influent sur les salaires réels à mesure que la main-d'œuvre excédentaire bon marché des secteurs traditionnels est absorbée par les secteurs manufacturiers modernes, et les points de blocage qui résultent des besoins de compétences et compliquent le progrès technologique une fois passé certains stades – à des considérations plus générales sur les obstacles de plus en plus importants à la diversification économique dans la conjoncture mondiale actuelle, caractérisée par l'instabilité et la lenteur de la croissance, auxquels s'ajoutent des exigences plus grandes à l'endroit des infrastructures institutionnelles et politiques des pays à revenu intermédiaire⁴².

48. Les délibérations sur la coopération internationale au développement et le financement public international du développement devraient tenir compte des différentes difficultés rencontrées par les pays en développement à différents stades de la progression

⁴² CNUCED, 2016a, p. 40 et 41. Voir également R. Doner et B. Schneider, « 2016, The middle-income trap: More politics than economics », disponible à l'adresse web.mit.edu/polisci/people/faculty/documents/SchneiderandDoner2016.pdf.

du revenu par habitant et de la dynamique de la transformation structurelle. En particulier, d'un point de vue historique, plus les pays se sont engagés tard dans les processus d'industrialisation et de rattrapage, plus il a fallu y faire des investissements importants pour permettre l'expansion économique et la création de synergies, accroître la productivité et améliorer la compétitivité internationale⁴³. Lorsque les investissements sont suffisants pour lancer l'industrialisation et le développement économique, il faut encore réussir à soutenir cet effort sur la durée et à rester sur la voie d'un développement durable. Ces dernières décennies, de nombreux pays à revenu intermédiaire qui avaient commencé à combler l'écart entre leur productivité et celle des pays développés ont vu leurs trajectoires s'inverser et l'écart recommencer à se creuser. Rester sur la voie d'un développement durable n'a rien d'automatique ; la communauté internationale devrait accorder autant d'importance aux difficultés rencontrées par les pays en développement qui doivent réussir à conserver leur élan qu'à celles que connaissent ceux qui sont plus pauvres et moins diversifiés et qui doivent parvenir à orchestrer les investissements initiaux pour enclencher les processus de rattrapage et de développement durable.

IV. Conclusion et questions de politique publique

49. La présente note passe en revue les grandes questions qui ont trait aux domaines d'intervention II.A (ressources publiques intérieures) et II.C (coopération internationale pour le développement) du Programme d'action d'Addis-Abeba. Les principaux thèmes et questions de politique publique sont mis en évidence pour examen et débat à la première session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement.

50. Beaucoup de thèmes et de questions de politique abordés dans le Programme 2030 sont étroitement liés entre eux, comme le sont les deux domaines d'intervention et les questions d'orientation correspondantes qui seront examinées à la première session. La mobilisation des ressources publiques intérieures n'est pas isolée de l'économie mondiale, comme en témoigne l'inquiétude croissante au sujet des pertes infligées aux recettes de l'État et aux institutions publiques par les flux financiers transfrontières illicites. Dans bien des pays en développement, il risque d'être difficile d'apporter des améliorations sensibles aux régimes et cadres fiscaux sans prendre en compte les interactions entre les systèmes fiscaux nationaux et les activités mondiales de certains acteurs économiques tels que les entreprises multinationales. De même, les banques nationales de développement peuvent collaborer utilement avec les banques de développement sous-régionales et multilatérales afin d'améliorer les pratiques de prêt, ainsi que les capacités globales de réglementation et d'ingénierie financière. Des difficultés particulières étant causées par l'important déficit de financement des objectifs de développement durable, le financement public international et la coopération internationale au développement ont un rôle important à jouer pour soutenir les efforts de mobilisation de ressources des pouvoirs publics et mettre les fonds privés au service du développement durable. Certains des nouveaux instruments visant à promouvoir le financement mixte n'ont pas encore été suffisamment mis à l'épreuve pour confirmer qu'ils constituent des moyens efficaces et fiables de fournir des investissements productifs à long terme et qu'ils ont des effets appréciables sur le développement. Il y a donc amplement matière à mener d'autres analyses dans ce domaine.

51. Ces considérations font ressortir les questions de politique essentielles ci-après, qui relèvent des domaines mentionnés plus haut et que pourra examiner le Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement à sa première session :

a) Comment les gouvernements des pays en développement peuvent-ils ajuster au mieux les instruments de mobilisation de ressources, notamment les régimes fiscaux nationaux, les politiques budgétaires et les banques de développement, de façon à utiliser leur marge d'action pour améliorer le financement du développement à long terme, alors que l'environnement économique mondial est incertain et instable ?

⁴³ CNUCED, 2016a, p. 45.

b) Comment peut-on améliorer la coordination systématique des politiques macroéconomiques pour promouvoir le financement du développement, dans le cadre de la coopération entre pays et d'initiatives multilatérales, notamment en ce qui concerne la réduction des flux financiers illicites en provenance des pays en développement, la coopération fiscale internationale et les banques multilatérales de développement ?

c) Quel rôle peuvent jouer le financement public international et la coopération au développement pour remédier à l'insuffisance du financement du développement, en particulier pour combler le déficit de financement du Programme 2030 ? Comment conviendrait-il de définir ou de redéfinir l'APD, compte tenu des nouveaux instruments de financement axés sur la coopération public-privé et le financement mixte ?

d) Les problèmes rencontrés par les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire en matière de mécanismes et politiques de financement nationaux et internationaux sont-ils différents de ceux des autres pays et, le cas échéant, dans quelle mesure ?
