



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
11 janvier 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement
Cinquième session
Genève, 21-23 mars 2022
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Financement du développement : mobiliser des ressources financières en faveur du développement durable après la pandémie de COVID-19

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Dans la présente note d'information, élaborée en préparation de la cinquième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, qui se tiendra du 21 au 23 mars 2022, le secrétariat examine la conjoncture économique mondiale et, partant de là, envisage l'adoption, au cours des années à venir, d'une approche plus efficace du financement du développement, dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics joueraient un rôle moteur. Dans le chapitre II, il se penche sur les enseignements à tirer de la pandémie de maladie à coronavirus du point de vue du financement du développement. Dans le chapitre III, il s'intéresse aux enjeux particuliers que soulève la nécessité d'une transformation verte et inclusive dans les pays développés comme dans les pays en développement. Dans le chapitre IV, il passe en revue une série de mesures destinées à assurer l'avenir du financement du développement et formule des recommandations à cet égard.



I. Introduction

1. À la suite de la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a eu lieu du 3 au 7 octobre 2021, les États membres ont décidé que la cinquième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, qui se tiendrait du 21 au 23 mars 2022, aurait pour thème la mobilisation de ressources financières en faveur du développement durable après la pandémie de COVID-19. Les questions d'orientation convenues pour la cinquième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement sont les suivantes¹ :

a) Quelles leçons peuvent être tirées de la pandémie de COVID-19 dans la perspective d'un financement stable, fiable et durable du développement ?

b) Comment les instruments de financement nationaux et internationaux, publics comme privés, peuvent-ils être améliorés pour faciliter l'industrialisation verte et la transformation structurelle inclusive dans les pays en développement ?

c) Quelles politiques et initiatives peuvent être adoptées, en sus ou à la place des dispositifs actuels, pour résorber le déficit d'infrastructures, promouvoir l'industrialisation inclusive dans les pays en développement et favoriser l'emploi productif ?

2. Le thème retenu fait écho à celui du chapitre I du Programme d'action d'Addis-Abeba (A/RES/69/313, annexe), en particulier aux paragraphes 14 à 17, et aux domaines d'intervention A à C du chapitre II. Dans le chapitre I, intitulé « Un cadre global de financement du développement pour l'après-2015 », il est souligné qu'il faut « mettre en place une nouvelle instance en vue de combler les lacunes en matière d'infrastructures » (par. 14), « promouvoir une industrialisation inclusive et durable » (par. 15), « assurer un plein emploi productif et un travail décent pour tous » (par. 16) et « protéger nos écosystèmes dans l'intérêt de tous » (par. 17). Dans le chapitre II sont définis les enjeux et les priorités en ce qui concerne les ressources publiques intérieures (sect. A), l'entreprise privée et les finances intérieures et internationales (sect. B), ainsi que la coopération internationale pour le développement (sect. C)².

3. La pandémie de COVID-19 est une crise d'un genre nouveau, qui n'a pas été anticipée dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. Compte tenu du thème choisi par les États membres, le secrétariat se penche dans la présente note d'information sur les enseignements fondamentaux à tirer de la crise du point de vue du financement du développement (chap. II), avant de donner une vue d'ensemble des enjeux que soulève, aux niveaux national et international, la nécessité de conjuguer une reprise dynamique et équitable de l'économie mondiale après la pandémie avec la promotion d'une industrialisation verte et d'une transformation structurelle inclusive dans les pays en développement (chap. III). Dans le chapitre IV, il s'intéresse de plus près aux politiques à adopter, aux échelons national, régional et international, pour qu'un effort massif et coordonné d'investissement en faveur de la pleine mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 reste possible, et que les profonds changements dont ce programme est porteur puissent ainsi être concrétisés. Le chapitre V est la conclusion.

II. La pandémie de COVID-19 et le financement du développement : principaux enseignements

4. Il ne fait plus guère de doute, à ce stade, que les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19 continueront de se faire sentir pendant longtemps. Les déficits de financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 vont sans doute

¹ Le Conseil du commerce et du développement a approuvé ces questions au terme d'une procédure d'approbation tacite, qui s'est déroulée du 8 au 13 octobre 2021 et n'a donné lieu à aucune objection.

² Voir aussi les documents TD/B/EFD/1/2 et TD/B/EFD/3/2, d'autres notes d'information élaborées en préparation de précédentes sessions du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement. On y trouvera des contributions utiles sur la mobilisation des ressources, le financement mixte et la coopération pour le développement.

se creuser davantage, à moins que la communauté internationale saisisse l'occasion de la pandémie pour repenser les politiques de financement du développement et mieux les coordonner de manière à accroître les fonds mobilisés auprès des sources publiques et privées, intérieures comme extérieures³. Si la crise de la COVID-19 est pour l'instant exceptionnelle de par sa nature et son ampleur mondiale, les crises multiples aux conséquences à la fois sanitaires, environnementales, économiques et financières pourraient bientôt être la règle et non plus l'exception. Ainsi, un premier enseignement à tirer de la crise de la COVID-19 est qu'il y a quelque artifice à dissocier les chocs macroéconomiques exogènes de l'évolution à long terme des trajectoires de développement : la mobilisation des ressources au service du développement continuera d'être entravée par ces chocs tant que les pays ne disposeront pas de capacités financières suffisantes pour les absorber.

5. À l'échelle nationale, les considérables besoins de financement créés par la pandémie et la chute des recettes publiques, due à la baisse de l'activité économique, ont fait peser une pression énorme sur la marge d'action budgétaire de la plupart des pays en développement dans les premières phases de la crise. Cette limitation de la marge d'action des pays en développement et, partant, de leur capacité à consacrer leurs ressources intérieures au développement, va vraisemblablement perdurer au-delà de la pandémie pour plusieurs raisons.

6. Du côté des dépenses publiques, la pandémie va continuer d'engendrer des besoins de financement élevés pendant plus longtemps que prévu dans beaucoup de pays en développement en raison de la lenteur des campagnes de vaccination. D'autres dépenses courantes ont été reportées pendant la crise et devront à terme être engagées, ce qui laissera peu de place à l'investissement public dans la transformation structurelle et l'industrialisation verte. Dans de nombreux pays, la situation est rendue plus difficile encore par la lourde charge de la dette extérieure publique. En 2020, les coûts du service de cette dette représentaient 11,4 % des recettes publiques dans les pays les moins avancés, 8,5 % des recettes publiques dans les pays à revenu intermédiaire et plus de 20 % des recettes publiques dans les petits États insulaires en développement, la proportion étant bien plus élevée encore dans un grand nombre de pays (jusqu'à 50 %)⁴.

7. Du côté des recettes, la croissance économique est le principal facteur d'augmentation des recettes fiscales, qui sont elles-mêmes la source la plus importante et la plus fiable de ressources publiques. La CNUCED a établi des prévisions de croissance annuelle de la production mondiale, et ces prévisions excluent actuellement un retour aux tendances prépandémie avant 2030⁵. Le Fonds monétaire international (FMI) est plus optimiste à court terme, mais aussi plus prudent quant aux perspectives de croissance mondiale à long terme⁶. Quoi qu'il en soit, les disparités de croissance observées entre les régions et à l'intérieur de celles-ci sont source de grandes incertitudes. La hausse des taux d'intérêt dans les pays développés pourrait par exemple avoir de graves répercussions dans les pays en

³ Voir, par exemple, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2020a, « *The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance* », Éditions de l'OCDE, Paris, 24 juin ; OCDE, 2020b, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, Éditions de l'OCDE, Paris.

⁴ A/76/214, Rapport sur la viabilité de la dette extérieure et le développement, établi par le secrétariat de la CNUCED.

⁵ CNUCED, 2021a, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : De la reprise à la résilience – La dimension du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.22.II.D.1, Genève), chap. I. Après avoir reculé de 3,5 % en 2020, la production mondiale devrait croître de 5,3 % en 2021 et de 3,6 % en 2022, selon les estimations de la CNUCED. Rien que pour 2020/21, la perte de recettes devrait se chiffrer à environ 10 000 milliards de dollars. En supposant que la production mondiale progresse à raison de 3,5 % par an après 2022, ce qui est une hypothèse optimiste, elle ne retrouvera pas sa trajectoire pré-COVID-19 avant 2030.

⁶ Fonds monétaire international (FMI), 2021a, *Perspectives de l'économie mondiale : reprise en temps de pandémie – préoccupations sur le plan sanitaire, perturbations des chaînes d'approvisionnement et pressions sur les prix*, Washington. Le FMI est un peu plus optimiste que la CNUCED à court terme, puisqu'il prévoit que le taux de croissance de l'économie mondiale sera de 5,9 % en 2021 et de 4,9 % en 2022, et que, dans la plupart des pays en développement, la croissance aura retrouvé sa trajectoire prépandémie en 2024. Toutefois, il estime aussi que, après 2022, le taux de croissance annuel de l'économie mondiale sera de 3,3 %, légèrement moins que ce qu'anticipe la CNUCED.

développement très endettés. Les progrès accomplis avant la pandémie en faveur de l'accroissement des recettes fiscales, en particulier par de nombreux pays pauvres, pourraient stagner, voire reculer, car les effets de rétroaction négative qui caractérisent les dynamiques de la croissance économique mondiale font obstacle aux efforts d'amélioration des régimes fiscaux et, plus généralement, de la gestion des finances publiques. En outre, malgré les avancées enregistrées, beaucoup de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire peinaient déjà, avant la pandémie, à atteindre des ratios recettes fiscales/produit intérieur brut (PIB) de 15 % à 20 %, cette fourchette étant considérée comme le niveau de référence auquel un État doit parvenir pour être en mesure de promouvoir le développement durable⁷.

8. Ce tableau déjà sombre est encore noirci par la perspective d'une détérioration de la balance commerciale des pays en développement, qui se traduira par un manque de recettes en devises, dont ces pays ont besoin pour assurer le service de leur dette extérieure, ainsi que par une diminution des recettes tirées des droits à l'importation et à l'exportation. L'un des principaux arguments à l'appui de ce scénario est le quasi-effondrement du secteur du tourisme, véritable poumon économique de nombreux pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire, notamment des petits États insulaires en développement, la CNUCED estimant que les pertes sont comprises entre 1 700 et 2 400 milliards de dollars pour la seule année 2021⁸. De manière plus générale, si le commerce international de biens et de services a rebondi en 2021 après avoir chuté de 5,6 % en 2020, l'éclaircie pourrait être de courte durée compte tenu des préoccupations que suscitent la propagation de nouveaux variants du coronavirus et la persistance de différends commerciaux à l'échelle mondiale. Dans le même temps, la tendance à la hausse des prix des produits de base, qui se poursuit depuis la mi-2020, allège les contraintes extérieures pour les exportateurs de ces produits, mais les alourdit pour les importateurs. Elle expose aussi les importateurs de produits de base à des tensions inflationnistes, de sorte que beaucoup d'entre eux commencent déjà à durcir leur politique monétaire⁹.

9. La crise de la COVID-19 a également porté un coup dur aux efforts de mobilisation de ressources extérieures en faveur du développement. Comme le montre la figure 1, les flux nets de capitaux à destination des pays à faible revenu ont connu une baisse marquée et continue de 85 %, passant de 8,3 milliards de dollars avant la pandémie, leur niveau le plus haut, à 1,2 milliard de dollars au deuxième trimestre de 2021. La situation a été similaire dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, puisque leurs entrées nettes de capitaux sont passées de 68,8 milliards de dollars avant la pandémie, un record là aussi, à 16,8 milliards à la fin de la période considérée, soit une chute de 75 %. Dans les deux groupes, les flux nets de capitaux sont au moins restés positifs. Dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, en revanche, ils sont négatifs depuis la fin de l'année 2018. Après avoir chuté fortement (de -29,5 milliards de dollars fin 2019 à -133,4 milliards fin 2020), ils repartent aujourd'hui à la hausse et se sont élevés à -8,1 milliards de dollars à la mi-2021. Il y a cependant peu de raisons d'être optimiste compte tenu de l'extrême volatilité des flux nets à destination de ce groupe de pays.

⁷ OCDE, 2020a.

⁸ CNUCED, 2021b, « [COVID-19 and tourism, an update: Assessing the economic consequences](#) » (UNCTAD/DITC/INF/2021/3).

⁹ CNUCED, 2021a.

Figure 1

Flux nets de capitaux à destination des pays en développement entre 2000 (premier trimestre) et 2021 (deuxième trimestre), par niveau de revenu

(En milliards de dollars des États-Unis)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des sources de données nationales et les statistiques du FMI sur la balance des paiements.

Abréviations : Q1 = premier trimestre ; Q3 = troisième trimestre.

Note : Le regroupement des pays selon leur revenu national brut (RNB) par habitant a été effectué conformément aux classifications de la Banque mondiale. Les chiffres donnés pour les pays à revenu intermédiaire supérieur excluent la Chine.

10. La figure 1 illustre principalement l'évolution des flux nets de capitaux privés à destination des pays en développement. Les envois de fonds ont mieux résisté que prévu à la crise de la COVID-19, puisqu'ils n'ont reculé que de 1,7 % en 2020 après avoir atteint le niveau record de 554 milliards de dollars en 2019, et devraient repartir à la hausse en 2021 avec une progression de 7,3 % selon les prévisions¹⁰. Les principaux types d'apports de capitaux en provenance d'investisseurs institutionnels et d'entreprises multinationales, notamment les placements de portefeuille, les investissements étrangers directs et les instruments financiers dérivés, ont toutefois été plus fortement influencés par les indices mondiaux de référence et les notes des produits d'investissement, que publient un petit nombre d'agences de notation et de fonds de placement influents¹¹.

11. Compte tenu de ce qui précède, un deuxième enseignement peut être tiré de la pandémie de COVID-19, à savoir qu'il faut repenser le modèle de financement du développement selon lequel les États utilisent avant tout les fonds publics pour réduire les risques associés aux investissements et ainsi attirer des capitaux privés. Ce modèle, synthétisé dans un rapport que le Groupe de personnalités éminentes du Groupe des Vingt sur la gouvernance financière mondiale a publié en 2018¹², consiste à recourir à l'innovation

¹⁰ Banque mondiale, 2021, *Recovery: COVID-19 crisis through a migration lens*, Migration and Development Brief n° 35, Washington, novembre.

¹¹ A/75/281, Rapport sur la viabilité de la dette extérieure et le développement, établi par le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, par. 13 et 14.

¹² Groupe de personnalités éminentes du G20 sur la gouvernance financière mondiale, 2018, *Making the global financial system work for all*, disponible à l'adresse <https://www.globalfinancialgovernance.org/>.

financière pour mettre en place des marchés de capitaux ouverts et liquides, qui seront attractifs aux yeux des investisseurs du monde entier. Il repose notamment sur la création de nouvelles catégories de gros actifs, comme des infrastructures, qui seront titrisés sous la forme de produits financiers regroupant des investissements à haut risque et à faible risque, mais aussi sur l'utilisation d'instruments de financement mixte¹³ par les institutions financières multilatérales et les banques de développement (garanties publiques de prêts, régimes d'assurance, partenariats public-privé, instruments de financement structuré dans le cadre desquels les entités publiques sont les premières à supporter les pertes, etc.), ainsi que sur la promotion d'un système bancaire parallèle, qui vise à faciliter l'investissement dans les infrastructures économiques et sociales.

12. Le fait de recourir à l'innovation financière pour faciliter la gestion de risques complexes n'est pas nouveau. La titrisation, le financement structuré et le système bancaire parallèle ont abouti à un véritable fiasco lors de la crise financière mondiale de 2007-2008, soulevant la question de leur pertinence dans le contexte du financement du développement. En tout cas, ces pratiques n'ont jusqu'à présent pas permis de faire passer « des milliards aux milliers de milliards » les ressources affectées au développement, contrairement à ce qui avait été avancé¹⁴. Même avant le quasi-effondrement du financement privé pendant la pandémie¹⁵, les affirmations selon lesquelles il était possible d'atteindre des ratios de levier de 1:7 (sept dollars privés mobilisés pour chaque dollar public investi) s'étaient avérées largement exagérées¹⁶. Les ratios sont plutôt de l'ordre de 1:0,37 dans les pays à faible revenu, 1:1,06 dans les pays à revenu intermédiaire inférieur et 1:0,65 dans les pays à revenu intermédiaire supérieur¹⁷. Il convient donc de réfléchir sérieusement à l'efficacité d'une telle approche du financement du développement.

13. Le troisième enseignement à tirer de la crise de la COVID-19 concerne la réponse du système financier multilatéral aux besoins clairement urgents et considérables des pays en développement. Cette réponse a été insuffisante, tardive et, dans une certaine mesure, court-termiste. En particulier, la communauté internationale n'a fait que repousser le problème de la dette extérieure, une dette déjà insoutenable avant la pandémie pour beaucoup de pays, au lieu de chercher à y remédier pour ouvrir la voie à un financement abordable, coopératif et massif du développement.

14. Le FMI et Banque mondiale ont rapidement dégagé d'importantes ressources pour apporter une assistance financière d'urgence à une centaine de pays en développement (168 milliards de dollars et 157 milliards de dollars, respectivement, entre mars/avril 2020 et juin/juillet 2021), mais il s'agit de nouveaux prêts octroyés pour l'essentiel aux conditions du marché, bien qu'une part plus grande que d'habitude ne soit pas liée à l'adoption de politiques. Les mesures d'allègement de la dette ont été limitées à l'annulation par le FMI, entre avril 2020 et fin 2021, de dettes d'un montant de 851 millions de dollars, qui étaient dues par 29 pays en développement parmi les plus pauvres¹⁸.

15. De la même manière, l'ampleur et la portée de l'Initiative de suspension du service de la dette, lancée par le Groupe des Vingt, ont été décevantes. Le Secrétaire général de l'ONU¹⁹ a demandé que les créanciers privés et les pays à revenu intermédiaire fortement endettés et frappés par la crise puissent y participer, mais ses appels sont restés sans réponse. Jusqu'à présent, l'Initiative a consisté à suspendre le service de la dette que 48 pays avaient contractée auprès des créanciers bilatéraux participants (sur un total de 73 pays remplissant les

¹³ Voir aussi TD/B/EFD/3/2, chap. III.

¹⁴ Voir aussi Banque mondiale, 2015, *From billions to trillions: Transforming development finance – Post-2015 financing for development: Multilateral development finance*, note de discussion DC2015-0002 du Comité du développement, Washington.

¹⁵ OCDE, 2020a ; OCDE, 2020b.

¹⁶ Voir, par exemple, Convergence, 2018, « The state of blended finance 2018 », p. 5, disponible à l'adresse <https://www.convergence.finance/resource/7LEqTu0YecceQugSWaSKSk/view>.

¹⁷ S. Attridge et L. Engen, 2019, *Blended Finance in the Poorest Economies: The Need for a Better Approach*, Overseas Development Institute, Londres.

¹⁸ Voir <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> et <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/07/19/world-bank-group-s-157-billion-pandemic-surge-is-largest-crisis-response-in-its-history>.

¹⁹ Voir <https://www.un.org/sg/en/node/259892>.

conditions requises), soit 10,3 milliards de dollars entre mai 2020 et juin 2021²⁰. Cette somme viendra à l'avenir s'ajouter à la charge de la dette des pays participants et n'est rien en comparaison du poids de la dette souveraine que de nombreux pays en développement devront rembourser sur les marchés obligataires internationaux au cours des années restantes de la période de mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (y compris le remboursement de principaux et le paiement d'intérêts dans les grandes devises). Le service de cette dette souveraine représente à lui seul près de 1 000 milliards de dollars selon des estimations prudentes²¹. Il reste à voir dans quelle mesure le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette²², qui relève également du Groupe des Vingt, peut alléger cette charge. En principe, seuls 3 des 73 pays remplissant les conditions requises ont à ce jour rejoint le Cadre commun, dont l'approche est une fois de plus celle de l'austérité, qu'il s'agisse des évaluations de la soutenabilité de la dette ou des conditionnalités par politique imposée.

16. En 2020, la plupart des 30 pays membres du Comité d'aide au développement n'ont à nouveau pas respecté l'engagement qu'ils avaient pris de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide publique au développement²³, la contribution des 25 pays qui n'ont pas atteint ce seuil étant en moyenne de 0,24 % de leur RNB. Le montant total de l'aide publique au développement s'est élevé à 161 milliards de dollars en 2020, soit 188 milliards de moins que l'objectif fixé²⁴.

17. L'allocation de nouveaux droits de tirage spéciaux d'un montant équivalent à 650 milliards de dollars à la fin du mois d'août 2021 est une exception bienvenue à la timidité de la réponse globale de la communauté internationale aux répercussions que la crise de la COVID-19 a sur les pays en développement. En application du système de quotes-parts du FMI, les 150 pays en développement membres de l'institution ne recevront qu'un peu moins de 40 % de l'enveloppe (243 milliards de dollars), mais il s'agit tout de même d'une importante injection de liquidités internationales, en particulier pour les pays à faible revenu²⁵. En outre, les débats tenus autour de cette nouvelle allocation ont contribué à centrer la réflexion sur les moyens de mieux mettre les droits de tirage spéciaux au service du développement à l'avenir, ce que la CNUCED demande depuis la création même de cet instrument par la communauté internationale à la fin des années 1960.

18. Malgré tout, les déficits de financement du Programme 2030 devraient se creuser considérablement au cours des prochaines années, comme le montre la figure 2. Cette figure, établie à partir de projections du FMI, de la CNUCED et d'autres entités, donne les montants estimatifs des déficits de financement pour la période 2020-2025 en comparant les besoins de financement liés à des contraintes extérieures (remboursement de la dette extérieure et déficit de la balance courante) et les autres besoins de financement (mesures de lutte contre la COVID-19 et coûts de la réalisation des objectifs de développement durable, y compris les coûts de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à leurs effets), aux montants prévisionnels des recettes fiscales et des apports de capitaux privés²⁶. Même si l'on fait l'hypothèse optimiste qu'aucun nouveau choc exogène ne frappera les pays en développement d'ici à 2025, les déficits de financement du développement par niveau de revenu sont abyssaux.

²⁰ FMI, 2021b, « [Joint IMF-WBG \[World Bank Group\] staff note: DSSI \[Debt Service Suspension Initiative\] fiscal monitoring update](#) », Washington, septembre.

²¹ CNUCED, 2021a, chap. I, sect. C.1.

²² Groupe des Vingt, 2020, déclaration prononcée à l'occasion d'une réunion extraordinaire des Ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G20 (Statement, Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors » Meeting), 13 novembre, annexe I ; voir aussi [A/76/214](#), par. 33.

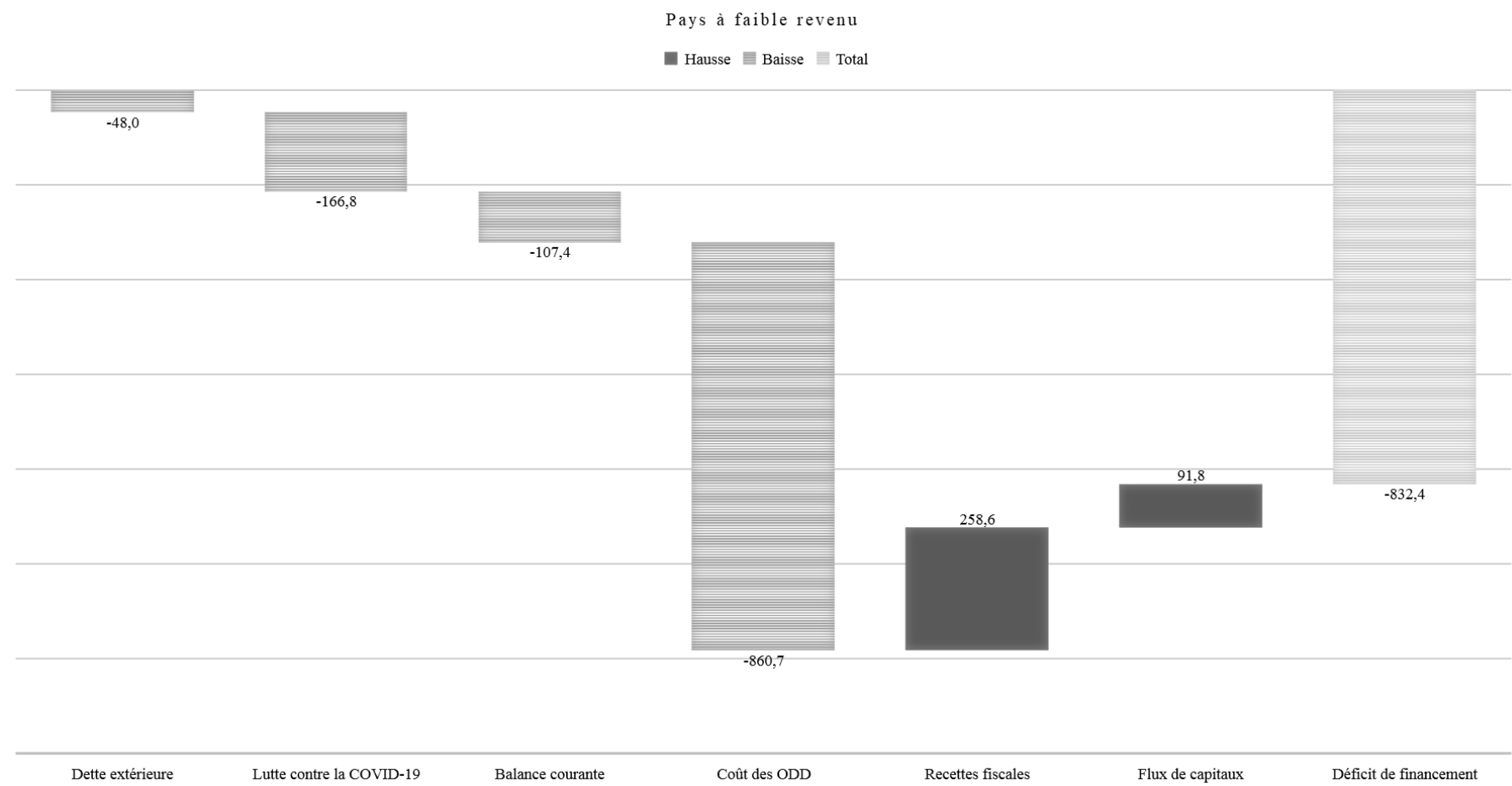
²³ Voir [TD/B/EFD/3/2](#), chap. II.

²⁴ OCDE, 2021a, « [Trends and insights on development co-operation](#) », Éditions de l'OCDE, Paris.

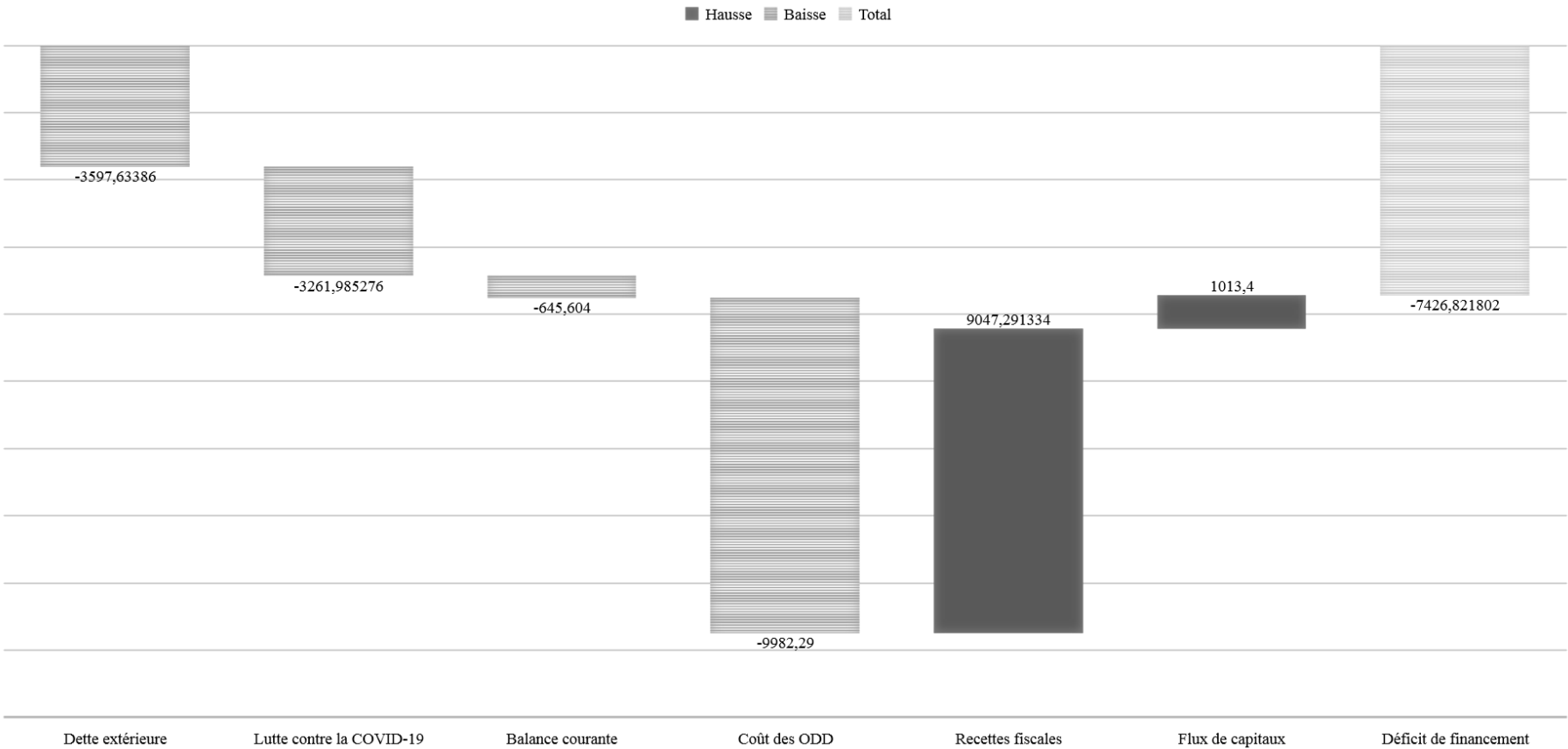
²⁵ CNUCED, 2021a, encadré 1.3.

²⁶ Voir aussi FMI, 2021c, « [Macroeconomic developments and prospects in low-income countries](#) », document de politique générale, mars, p. 16 à 19.

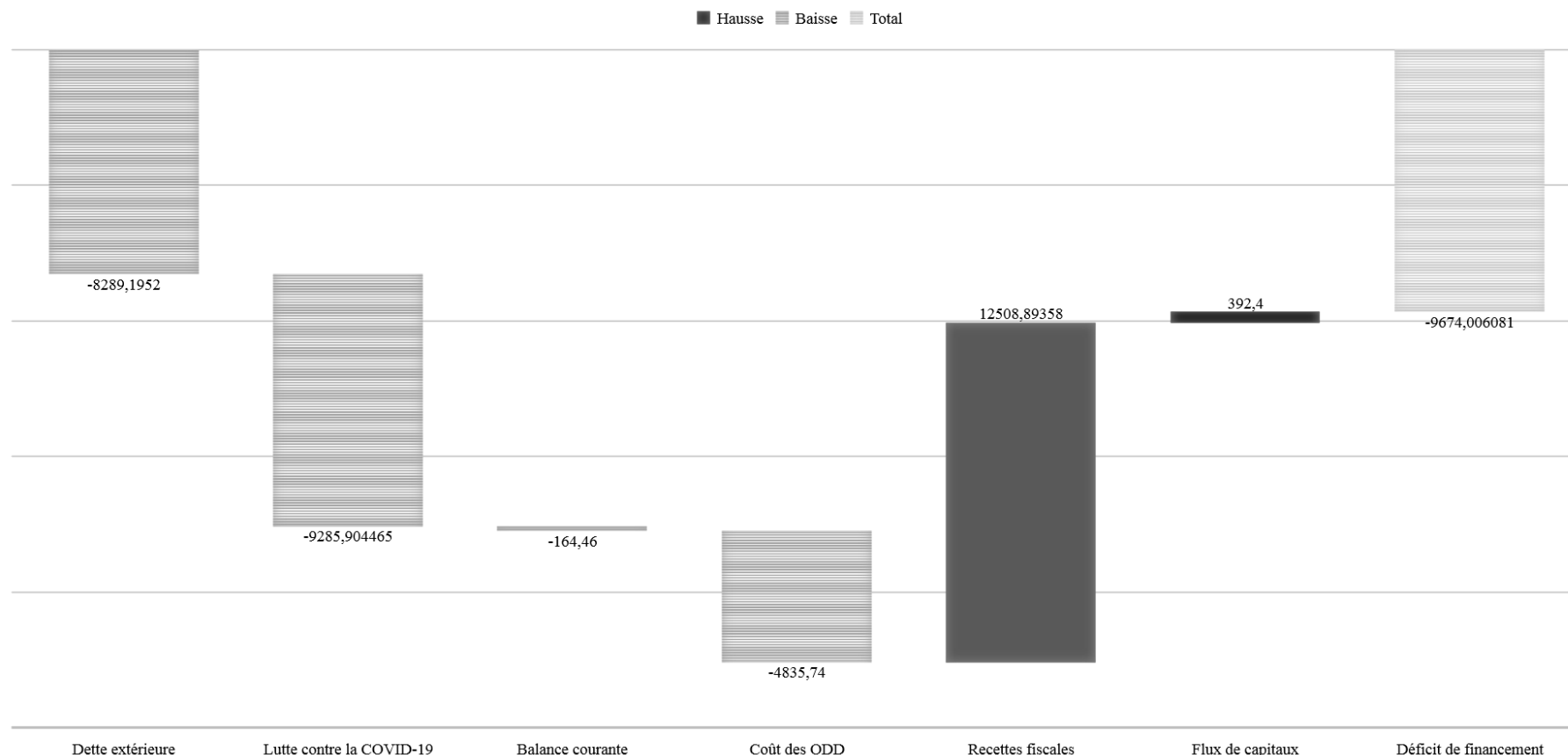
Figure 2
Montants estimatifs des déficits de financement dans les pays en développement pour la période 2020-2025, par niveau de revenu
(En milliards de dollars des États-Unis)



Pays à revenu intermédiaire inférieur



Pays à revenu intermédiaire supérieur



Sources : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après : les *Perspectives de l'économie mondiale* (FMI, 2021a) ; la base de données du FMI sur les mesures budgétaires que les pays ont prises en réponse à la pandémie de COVID-19 (« Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic »), qui accompagne l'édition d'octobre 2021 du Moniteur des finances publiques ; des sources de données nationales et les statistiques du FMI sur la balance des paiements ; les statistiques de finances publiques du FMI ; les bases de données « Indicateurs du développement dans le monde » et « International Debt Statistics » de la Banque mondiale ; le jeu de données de l'Université des Nations Unies et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement sur les recettes publiques ; le rapport *Adaptation Gap Report 2021 : The Gathering Storm – Adapting to Climate Change in a Post-Pandemic World* du Programme des Nations Unies pour l'environnement (2021, Nairobi) ; le rapport *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* de la CNUCED (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.II.D.1, New York et Genève) ; la deuxième version de l'outil d'estimation des coûts de la réalisation des objectifs de développement durable du FMI, conçu sur la base de la publication suivante : V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Garcia-Escribano, D. Prady et M. Soto, 2019, « Fiscal policy and development: Human, social and physical investment for the [Sustainable Development Goals] », note de discussion des services du FMI, IMF SDN/19/03.

Note : Le regroupement des pays selon leur RNB par habitant a été effectué conformément aux classifications la Banque mondiale. Les chiffres donnés pour les pays à revenu intermédiaire supérieur excluent la Chine. Les coûts de la réalisation des objectifs de développement durable ont été estimés en calculant, pour chaque groupe de pays, les moyennes pondérées des besoins dans les domaines suivants : électricité, transports, télécommunications, eau et assainissement, sécurité alimentaire et agriculture, santé, éducation et atténuation des changements climatiques et adaptation à leurs effets. Les ressources nécessaires à la lutte contre la COVID-19 ont été estimées à partir des dépenses engagées par les pays développés. Le montant prévisionnel des recettes fiscales a été calculé en faisant la moyenne des recettes collectées ces dernières années en pourcentage du PIB. Ce scénario de référence repose sur l'hypothèse que les pays concernés ne seront frappés par aucun nouveau choc exogène au cours de la période considérée.

III. Reconstruire en mieux dans le cadre de la reprise économique : promouvoir l'industrialisation verte et la transformation structurelle inclusive à l'échelle mondiale

19. Compte tenu des déficits de financement décrits plus haut, il est particulièrement important de « reconstruire en mieux » au lendemain de la pandémie. À cet égard, plusieurs constats doivent s'imposer aux responsables de l'élaboration des politiques nationales et internationales.

20. Premièrement, les erreurs du passé ne doivent pas être reproduites. En optant pour un retour à l'isolationnisme, en accordant la primauté au marché plutôt qu'à l'État et à la société ou en misant sur l'austérité budgétaire, les pays ne feront qu'enrayer une reprise post-COVID-19 déjà inégale. Ils passeront en outre à côté de l'occasion, offerte par la pandémie, de reconstruire le cadre institutionnel de la gouvernance économique mondiale. Une économie internationale résiliente, inclusive et juste ne peut émerger de la pandémie que si la reprise de la croissance mondiale et du commerce mondial en 2021 est soutenue et coordonnée dans toutes les régions, si les retombées économiques de cette reprise profitent avant tout aux ménages à faible revenu et aux ménages à revenu intermédiaire, si les soins de santé, y compris l'accès direct aux vaccins, sont considérés comme un bien public mondial, et si tous les pays consentent des investissements massifs en faveur de sources d'énergie non émettrices de carbone.

21. Deuxièmement, les crises provoquées par la pandémie ne sont pas encore terminées même si l'économie s'est redressée en 2021. Comme expliqué au chapitre II, les pays en développement ont du mal à orienter stratégiquement leurs ressources vers la promotion d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement en raison des pressions externes pesant sur leur marge d'action et accentuées par une crise financière et une crise sanitaire qui continuent de sévir. La CNUCED prévient que ces pays pourraient bien se sentir contraints de réduire les coûts de la main-d'œuvre et l'offre de services publics dans une vaine tentative de relance de leur économie par l'exportation, qui n'aboutirait qu'à un creusement des inégalités au niveau national. La situation des pays en développement contraste fortement avec le rebond des pays développés, où des plans de relance budgétaire d'une ampleur sans précédent ont permis de préserver les revenus des ménages et les politiques monétaires ont prévenu un effondrement financier.

22. Troisièmement, les mesures monétaires et budgétaires que les pays développés ont adoptées pendant la crise ont certes permis d'éviter un krach financier, mais elles ont aussi entraîné une forte appréciation de certains actifs, qui a amplifié les inégalités de revenu et de richesse. Les institutions financières internationales semblent incapables de contenir cette tendance. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, l'impression que les avantages de la mondialisation profitent injustement à de grands conglomérats est d'autant plus forte que ces derniers parviennent à ne payer que peu d'impôts sur leurs bénéfices, voire aucun.

23. L'accès à un financement abordable, fiable et durable, l'intégration ciblée, sur une base équitable, dans les systèmes commerciaux et financiers internationaux, et, point crucial, l'adoption de politiques de promotion d'une industrialisation verte, aideront les pays en développement à briser le dogme selon lequel ils doivent réduire les risques associés à leur économie et à leur société pour attirer des capitaux privés. Ces pays pourront ainsi consacrer leurs ressources à la création de systèmes économiques diversifiés, résilients et adaptés aux défis des changements climatiques. En particulier, la pandémie a mis en évidence trois domaines dans lesquels il était essentiel que l'État et les institutions publiques jouent un rôle plus central, surtout dans la perspective du développement.

24. Le premier domaine est la santé publique. Le monde devra dépenser 70 à 120 milliards de dollars au cours des deux prochaines années et 20 à 40 milliards de dollars annuellement par la suite pour réduire sensiblement le risque de nouvelles pandémies, le soutien financier de la communauté internationale aux pays en développement étant particulièrement

important à cet égard²⁷. Au niveau de l'État-nation, les pays dotés de systèmes de santé publique solides et universels ont mieux fait face à l'envolée de la demande de tests et de traitements médicaux pendant la pandémie que les pays où les prestations de santé sont strictement fondées sur le jeu du marché ou sont à la charge du patient²⁸. Dans les pays en développement, la mise en place d'un programme national ou ciblé d'amélioration de la santé publique, notamment de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les ménages à faible revenu, doit être une priorité dans le cadre de toute politique budgétaire progressiste, car un tel programme créerait des emplois, augmenterait la productivité et stimulerait l'innovation.

25. Le deuxième domaine dans lequel le rôle de l'État doit être repensé, en particulier dans les pays en développement, est la sécurité sociale. La pandémie a mis en évidence la nécessité d'un système de garantie des revenus plus complet, qui couvrirait non seulement le risque de chômage dans le cas des employés du secteur formel, mais aussi le risque de perte de revenu dans le cas des travailleurs du secteur informel et des travailleurs indépendants. Des données recueillies dans les pays développés comme dans les pays en développement montrent que les transferts d'urgence en espèces ont conduit à une augmentation de l'épargne et à une réduction de la pauvreté par rapport à la période prépandémie²⁹. Une vaste initiative d'investissement pilotée par les pouvoirs publics peut donc accélérer le redressement de l'économie au sortir de la pandémie en créant des emplois et en modifiant la répartition des revenus.

26. Le troisième domaine dans lequel des interventions budgétaires sont nécessaires est l'investissement public et l'emploi, pour des raisons tant économiques que sociales. Dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2019*, la CNUCED a analysé les moyens de financer une nouvelle donne écologique mondiale, c'est-à-dire une stratégie d'investissement axée sur la création d'emplois, l'inclusion sociale et la lutte contre les changements climatiques, dans le cadre de laquelle le secteur public jouerait un rôle central. La question demeure tout aussi urgente qu'avant la pandémie, car l'adoption d'une telle stratégie pourrait accélérer la reprise économique et accroître la résilience dans les années à venir. Les principales perspectives d'investissement direct ou entraîné par l'intervention de l'État sont dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement urbain, de l'énergie et de la décarbonation, et des services publics universels, en particulier dans les pays en développement.

27. Les moyens les plus efficaces de parvenir à une croissance durable ne peuvent être trouvés par des initiatives isolées, mais plutôt grâce à l'engagement et au soutien à long terme d'un État qui soit fort et promeuve un développement écologique. Il est essentiel de renforcer les capacités de l'État au moyen de politiques budgétaires et industrielles progressives pour parvenir à concilier les objectifs arrêtés dans les domaines de l'environnement et du développement, tout en tenant compte des contextes nationaux particuliers.

28. Traditionnellement, la politique industrielle s'entend « des politiques publiques ciblées conçues pour orienter la structure de production vers des activités nouvelles et des secteurs plus productifs, créateurs d'emplois mieux rémunérés et dotés d'un meilleur potentiel technologique »³⁰. Une politique industrielle écologique a une portée et une ambition accrues. Elle est motivée par la nécessité d'apporter une aide socioéconomique plus large face à la hausse des températures mondiales et à l'aggravation des perturbations climatiques. Outre la réorientation de la structure économique vers des activités à plus forte

²⁷ M. Craven, A. Sabow, L. Van der Veken et M. Wilson, 2020, « [Not the last pandemic: Investing now to reimagine public-health systems](#) », McKinsey and Company.

²⁸ OCDE, 2020c, « [Beyond containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD](#) » ; D. Scott, 2020, « [Coronavirus is exposing all of the weaknesses in the \[United States\] health system](#) », in Vox.

²⁹ D. Duque, 2020, « [Auxílio emergencial faz pobreza cair em plena pandemia](#) », Getulio Vargas Foundation, Brazilian Institute of Economics, disponible à l'adresse <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia> ; J. E. Gagnon, 2020, « [The 2020 \[United States\] private saving boom: An unexpected result of COVID-19](#) », Peterson Institute for International Economics.

³⁰ CNUCED, 2016, *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), p. 198.

productivité, elle vise à faire coïncider la transformation structurelle favorable à la productivité avec le remplacement d'activités à forte intensité de carbone par des activités à faible intensité de carbone et économes en ressources, en s'efforçant d'exploiter les synergies qui en résultent³¹.

29. Des expériences récentes de transformation structurelle réussie permettent de tirer plusieurs enseignements utiles quant aux capacités étatiques nécessaires à une transition verte³². Premièrement, un État développementaliste doit disposer de solides capacités administratives et institutionnelles pour que le Gouvernement puisse formuler des politiques, mener des transformations structurelles et anticiper et gérer les incertitudes. Des auteurs³³ ont récemment estimé que ces capacités dynamiques devaient se manifester dans cinq domaines : la prévoyance et la gouvernance anticipative ; la faculté de traiter des preuves partielles et souvent contradictoires ; les mécanismes de « gouvernance maillée » (gouvernance à plusieurs niveaux) ; la reconfiguration rapide des infrastructures existantes ; le fait d'apprendre des autres gouvernements.

30. Deuxièmement, un État développementaliste s'appuie sur des mécanismes de responsabilisation des décideurs et des agents d'exécution qui fonctionnent bien. Il s'agit notamment d'exigences en matière d'établissement de rapports et d'autres obligations de communiquer des informations, combinées à des contrôles plus généraux réalisés par des cabinets d'audit, des tribunaux indépendants et la presse.

31. Troisièmement, l'établissement de relations étroites entre chefs d'entreprise et responsables publics peut permettre d'échanger des informations et de se comprendre. L'intégration est particulièrement importante pour les politiques industrielles vertes, car l'adaptation aux changements climatiques implique une transition sociétale systémique vers de nouveaux processus économiques.

32. Le quatrième enseignement concerne les dispositifs répressifs que l'État utilise pour sanctionner ceux qui abusent de son aide et pour mettre fin aux projets et activités en échec. Sanctionner les abus suppose de définir les objectifs avec clarté, de disposer d'indicateurs pour mesurer les résultats, d'établir des procédures idoines de suivi et d'évaluation et de laisser à l'État toute latitude pour déterminer où et quand recourir aux dispositifs répressifs, où appliquer des méthodes expérimentales et lesquelles, et où et quand changer de cap au besoin.

33. L'investissement dans les infrastructures est essentiel à la réémergence d'un État développementaliste écologique (et de ses différentes formes). Dans les pays avancés, le regain d'intérêt pour les infrastructures reflète, au moins en partie, l'acceptation croissante, depuis la crise financière mondiale, que ces dépenses peuvent avoir des effets bénéfiques à court et à long terme sur la croissance et, par conséquent, jouer un rôle important dans la lutte contre la stagnation séculaire³⁴. Depuis 2008, il y a aussi eu une reconnaissance du rôle central joué par les grands projets d'infrastructure dans le taux de croissance notable de l'économie et dans la réduction de la pauvreté en Chine. En effet, l'excellent classement de la Chine (par rapport à son niveau de revenu) affiché dans l'indice de connectivité du McKinsey Global Institute semble montrer la confiance placée par les dirigeants de ce pays dans la croissance tirée par les infrastructures, notamment dans la création d'un avantage stratégique dans l'économie numérique émergente³⁵.

34. En République de Corée, la convergence du progrès technologique, de la promotion des exportations, des investissements et de l'accumulation de capital était liée non seulement à des conditions extérieures favorables mais aussi, de 1962 à 1992, à des plans pluriannuels

³¹ CNUCED, 2020a, chap. 4.

³² CNUCED, 2018, *Rapport sur le commerce et le développement, 2018 : Pouvoir, plateformes et l'illusion du libre-échange* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.18.II.D.7, New York et Genève), chap. 4.

³³ M. Mazzucato et R. Kattel, 2020, *COVID-19 and public-sector capacity*, *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1):256-269.

³⁴ L. H. Summers, 2016, « Building the case for greater infrastructure investment », disponible à l'adresse <http://larrysummers.com/2016/09/12/building-the-case-for-greater-infrastructure-investment/>.

³⁵ CNUCED, 2018, chap. 4.

où des objectifs sont fixés et des ressources sont allouées aux investissements dans les infrastructures économiques et sociales. Les investissements dans les infrastructures ont constitué un élément clef de ces plans dans la mesure où, entre 1960 et 2002, ils ont représenté 14 % du PIB en moyenne³⁶.

35. En Chine aussi, au cours des trois dernières décennies, l'accent mis sur les infrastructures avait pour but de créer et de favoriser des secteurs étroitement liés qui étaient des moteurs essentiels de la croissance³⁷. Après la crise asiatique de 1997-1998, le Gouvernement chinois a rapidement augmenté les investissements dans les infrastructures publiques afin de stimuler la demande intérieure et de promouvoir la croissance économique. Ce sont également les raisons sous-jacentes de hausse des investissements publics dans les infrastructures enregistrée après la crise de 2008. Ces investissements ont progressé en termes réels à un taux annuel moyen de 25 % sur la période 1997-2010³⁸. Ils ont contribué à créer deux types distincts d'économies externes. D'une part, les investissements constants dans les infrastructures ont permis de réduire les coûts de l'activité du secteur privé et d'élargir le marché, dans la mesure où des niches dispersées et fragmentées dans lesquelles la demande était faible ont été converties en marchés plus vastes caractérisés par une demande effective. D'autre part, les investissements publics dans les secteurs stratégiques ont créé des économies verticales aux stades intermédiaires de production, permettant d'établir des liaisons en aval entre ces activités et d'autres secteurs en retard afin de promouvoir la croissance par le « retour » des économies³⁹.

IV. Être à la hauteur de la tâche : accroître le financement du développement après la COVID-19

36. Tous les enjeux décrits au chapitre III ne sont pas de nature financière. Mais compte tenu des déficits de financement actuels, illustré de manière approximative par la figure 2, pour être durable et équitable, la transformation industrielle exigera une augmentation considérable des ressources disponibles pour le développement ainsi qu'un changement profond d'orientation, tant au niveau international que dans la manière dont les pays en développement peuvent exploiter les sources de financement à long terme aux niveaux national et régional.

37. Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, des fonds peuvent être trouvés lorsqu'il y a un sentiment d'urgence. Cependant, il ne vont pas automatiquement là où ils sont le plus nécessaire. Comme indiqué au chapitre II, le problème vient actuellement de l'existence de mécanismes publics sous-financés, d'une part, et de mécanismes de financement privés surchargés mais peu fiables, d'autre part⁴⁰. Il s'ensuit que les efforts visant à accroître les fonds destinés au développement doivent privilégier le rôle central des institutions et des dirigeants publics internationaux dans la coordination et l'apport de ressources fiables à long terme pour le développement durable provenant des secteurs public et privé.

38. Tout d'abord, le fardeau insoutenable de la dette extérieure de nombreux pays en développement constitue un obstacle majeur à leur capacité de mobiliser des ressources intérieures pour le développement. En moyenne, le service de la dette extérieure publique

³⁶ M.-K. Bang, 2003, « [Fiscal policy in Korea for building infrastructure and its knowledge-based economy](#) », présenté à une conférence Banque mondiale-Viet Nam-République de Corée sur les dépenses publiques, 9 octobre.

³⁷ C. A. Holz, 2011, « The unbalanced growth hypothesis and the role of the State: The case of China's State-owned enterprises », *Journal of Development Economics*, 96(2):220-238.

³⁸ Y. Zhang, X. Wang et K. Chen, 2013, « Growth and distributive effects of public infrastructure investments in China ». Dans : J. Cockburn, Y. Dissou, J.-Y. Duclos et L. Tiberti, *Infrastructure and Economic Growth in Asia*, Springer International Publishing, p. 91.

³⁹ R. B. Sutcliffe, 1964, Balanced and unbalanced growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 78(4):621-640.

⁴⁰ Voir également E. Gutierrez et T. Kliatskova, 2021, [National Development Financial Institutions : Trends, Crisis Response Activities and Lessons Learned](#), Equitable Growth, Finance and Institutions Insight, Banque mondiale, Washington.

et garantie par l'État absorbait environ 16 % de leurs recettes d'exportation, contre 34 % dans les petits États insulaires en développement, en 2020⁴¹. En outre, dans 62 pays en développement, la part des dépenses publiques consacrée au service de la dette publique et garantie par l'État était supérieure à celle consacrée aux dépenses de santé et, dans de nombreux cas, aux dépenses d'éducation, en 2020⁴². Pour comprendre à quel point cela représente un fardeau insoutenable, il est utile de rappeler que les puissances alliées, en concluant l'Accord sur les dettes extérieures allemandes à Londres en 1953⁴³, ont estimé que le remboursement des obligations de la dette extérieure par la nouvelle République fédérale d'Allemagne devait être plafonné à 5 % de ses recettes d'exportation pour ne pas compromettre son redressement d'après-guerre⁴⁴. Si les défaillances souveraines successives liées à la crise de la COVID-19 ont été évitées jusqu'à présent, notamment grâce à l'octroi de nouveaux prêts d'urgence par les institutions financières internationales, il est manifestement nécessaire de résoudre le problème de la dette extérieure des pays en développement au niveau international. Il faudra pour cela que tous les créanciers et leurs débiteurs souverains intensifient leurs efforts concertés pour mettre en place un cadre international permettant de régler les créances en cours de manière coordonnée, efficace et équitable, afin de libérer les ressources intérieures pour le développement. Si le Cadre commun pour le traitement de la dette du Groupe des Vingt constitue un premier pas dans cette direction, il représente également un retour de facto aux années 1970 et 1980, lorsque les mécanismes d'allègement de la dette des pays en développement étaient dominés par les négociations avec les créanciers bilatéraux publics, coordonnées par le Club de Paris et axées presque exclusivement sur la coordination et les intérêts des créanciers. En outre, le cadre reste limité aux pays à faible revenu.

39. Deuxièmement, la communauté internationale devra prendre plus au sérieux les engagements qu'elle a publiquement adoptés concernant l'aide publique au développement et dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015. Il ressort non seulement que l'aide publique au développement et les fonds destinés à l'action climatique ont été insuffisants pour financer les priorités les plus urgentes en matière de développement et de climat dans les pays en développement, mais également que le secteur privé a privilégié les investissements dans les secteurs rentables et l'atténuation des changements climatiques, plutôt que dans les activités de réduction de la pauvreté et d'adaptation aux changements climatiques. Comme indiqué au chapitre II (par. 16), les engagements en matière d'aide publique au développement n'ont, une fois de plus, pas été honorés en 2020. De même, le montant du financement de l'action climatique reste décevant car il ne répond ni à l'engagement de 100 milliards de dollars par an pris à Copenhague en 2009, ni aux besoins croissants d'une planète qui se réchauffe. Sur les 62,9 milliards de dollars de fonds publics et les 14 milliards de dollars de fonds privés destinés à l'action climatique qui ont été mobilisés par les pays développés en 2019, seuls 20,1 milliards de dollars ont été consacrés à l'adaptation, et à peine 6 milliards de dollars à l'adaptation dans les pays en développement à faible revenu⁴⁵. Une fois encore, il faut un leadership mondial assumé par des responsables publics qui fixent les orientations prioritaires d'un monde interconnecté et admettent que les incitations du marché ont échoué à orienter la politique publique et à obtenir des résultats.

40. Troisièmement, il est clairement nécessaire de revoir comment utiliser les droits de tirage spéciaux à des fins de développement. Depuis la création des droits de tirage spéciaux à la fin des années 1960, la CNUCED a préconisé que ceux-ci servent principalement au développement durable⁴⁶. Nonobstant la bouée de sauvetage financière que la plus récente et

⁴¹ [A/76/214](#).

⁴² D. Munevar, 2020, « A debt pandemic. Dynamics and implications of the debt crisis of 2020 », Briefing Paper, Réseau européen sur la dette et le développement.

⁴³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 333, n° 4764.

⁴⁴ CNUCED, 2015, *Rapport sur le commerce et le développement, 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.II.D.4, New York et Genève), p. 153.

⁴⁵ OCDE, 2021b, *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés : Tendances agrégées mises à jour avec les données de 2019*, Éditions de l'OCDE, Paris.

⁴⁶ CNUCED, 2004, *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.04.II.D.39, New York et Genève), p. 44 à 48.

la plus importante allocation générale de droits de tirage spéciaux a fournie à de nombreux pays en développement pendant la crise de la COVID-19 (voir le paragraphe 17 ci-dessus), il sera important de tirer parti du potentiel des droits de tirage spéciaux non seulement pour atténuer les contraintes de liquidité internationales en période de crise mondiale, mais aussi pour allouer des fonds plus considérables au développement à long terme. Les récentes discussions, tenues notamment au sein du Groupe des Vingt, sur la réorientation des droits de tirage spéciaux inutilisés par les pays avancés vers les pays en développement qui en ont besoin sont utiles, mais elles visent davantage à renforcer les capacités de prêt du FMI et donc à créer de nouvelles dettes, plutôt qu'à exploiter le potentiel des droits de tirage spéciaux à des fins de développement. Cela peut nécessiter de dissocier l'émission de droits de tirage spéciaux du système de quotes-parts du FMI et de créer de nouvelles « classes de droits de tirage spéciaux » à des fins particulières, telles que la réalisation des objectifs de développement durable et l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement⁴⁷.

41. Quatrièmement, les banques publiques doivent être renforcées. Pendant la pandémie, ce sont les finances publiques et, plus précisément, les banques publiques, qui ont été le moteur de l'aide et de la reprise économiques. Les premières salves sont venues des banques centrales, qui jouent un rôle essentiel en tant qu'organes chapeautant et régulant le système financier d'un pays. Leur réponse rapide à la crise de liquidité déclenchée par la pandémie illustre la façon dont les pratiques classiques peuvent être adaptées et revues dans une situation d'urgence. Ce changement de politique s'accompagne toutefois d'une profonde asymétrie. Les pays dont les besoins sont les plus importants n'ont pas eu la même capacité de réaction, car l'assouplissement quantitatif et les swaps sur défaillance de crédit n'étaient accessibles qu'à une minorité. En outre, les mesures d'amélioration des liquidités devaient être conformes à l'Accord de Paris, faute de quoi elles menaçaient d'exacerber les risques climatiques existants et de saper les engagements des gouvernements. Les obligations d'entreprises faisant l'objet d'achats sans précédent pour augmenter les liquidités et éviter la paralysie économique provenaient souvent du secteur des combustibles fossiles et rien n'avait été fait pour diminuer la part de ce secteur⁴⁸.

42. En outre, la CNUCED soutient depuis longtemps que les banques publiques nationales et régionales doivent disposer de sources de financement plus fiables et adéquates et de la marge de manœuvre nécessaire pour accorder des prêts à des fins de développement. Les gouvernements du Groupe des Sept devraient utiliser leur pouvoir d'actionnaire pour augmenter la capitalisation et la marge d'action de leurs banques multilatérales de développement afin de leur permettre de soutenir davantage de technologies et d'entreprises expérimentales ou vertes, tandis que les banques régionales et multilatérales pourraient rechercher de nouveaux membres pour renforcer leurs capitaux propres. Les États propriétaires des banques publiques nationales devraient réexaminer leur note AAA et les conditions strictes qui restreignent les investissements lorsque ceux-ci contribuent au développement à long terme.

43. Cinquièmement, il faut intensifier les efforts coordonnés de la communauté internationale pour endiguer les flux financiers illicites en provenance des pays en développement. En particulier, les éléments attestant de pratiques anciennes d'arbitrage fiscal des entreprises et d'exploitation des failles et des paradis fiscaux ou des juridictions à faible fiscalité sont nombreux et s'accumulent⁴⁹. La principale réponse multilatérale a été le lancement en 2013 du projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dirigé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe des Vingt⁵⁰. L'objectif est de parvenir à un consensus international pour établir une

⁴⁷ CNUCED, 2019, *Rapport sur le commerce et le développement, 2019 : Le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.19.II.D.15, Genève), p. 103 à 107.

⁴⁸ CNUCED, 2021a, chap. IV, sect. D.3.

⁴⁹ Voir notamment CNUCED, 2019, chap. V, sect. B. ; CNUCED, 2021a, chap. II, sect. D.2.

⁵⁰ OCDE, 2013a, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, Paris ; OCDE, 2013b, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, Paris ; et OCDE, 2015, *Érosion de la base et transfert de bénéfices, Rapports finaux*, Éditions de l'OCDE, Paris.

méthode actualisée d'imposition des bénéfices des entreprises multinationales sur la base du lieu où les activités économiques sources de bénéfices sont exercées et créent de la valeur. Le projet a reçu un coup d'accélérateur en 2020 avec le lancement du Cadre inclusif pour apporter une solution multilatérale consensuelle aux problèmes fiscaux découlant de la transformation numérique de l'économie. La dernière étape en date a été l'accord, conclu en 2021, sur une solution à deux piliers pour traiter les problèmes de fiscalité internationale et les pertes de recettes publiques dues aux activités de transfert de bénéfices⁵¹. Cet accord prévoit l'application d'un taux d'imposition minimal à tous les groupes d'entreprises multinationales dont les revenus consolidés dépassent 750 millions d'euros. Il a simplifié le champ des négociations et réduit la marge de manœuvre concernant des délais supplémentaires. Selon les estimations, cet impôt pourrait rapporter jusqu'à 275 milliards de dollars par an⁵².

44. Toutefois, l'efficacité finale de cet accord fiscal reste incertaine. Les détails de la mise en œuvre du nouvel impôt étant encore en cours de finalisation, il est probable que la mesure produise un système complexe de règles et d'allocations. Plus le système est complexe, plus il est facile de le manipuler. Les pays en développement, qui manquent de capacités techniques et de compétences en matière d'arbitrage fiscal, sont particulièrement désavantagés dans ce système où les entreprises créent et exploitent des failles. On ne sait pas non plus comment le système actuel de déductions fiscales des États-Unis d'Amérique fonctionnera avec les nouvelles propositions multilatérales, et comment celui-ci influera sur le fonctionnement des structures d'entreprises mondiales qui sont fondées sur les dégrèvements accordés dans ce pays⁵³.

45. Sixièmement, les agences de notation sont des institutions au cœur du système financier international, qui influencent les décisions de prêt des investisseurs et des banques du monde entier. La crise de la COVID-19 a mis en évidence l'impact négatif des agences de notation sur la disponibilité, la stabilité et le coût des fonds destinés au développement. Ces agences ont empêché la résolution de la crise de la dette, qui est une condition essentielle du renforcement de la capacité des pays en développement d'obtenir des ressources extérieures pour financer le développement. Le risque de dégradation des obligations souveraines a dissuadé de nombreux pays remplissant les conditions requises d'adhérer à l'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des Vingt et à son cadre commun. Il a également entravé l'adoption de politiques budgétaires expansionnistes qui pourraient contribuer à la croissance économique et à la mobilisation des ressources intérieures dans de nombreux pays en développement.

46. Il est donc urgent de revoir le secteur de la notation et de le rendre plus favorable au développement. Idéalement, dans le cadre d'une réforme de l'architecture internationale de la dette, la communauté internationale devrait envisager deux principales initiatives pour résoudre les problèmes structurels de ce secteur, tels que la position oligopolistique des « trois grandes » agences, leurs méthodes controversées et le caractère procyclique de leurs notes, en particulier dans le cas des pays en développement. La première consiste en une profonde réforme réglementaire des agences existantes. Faute d'organe supranational de régulation, qui serait la meilleure solution⁵⁴, le Groupe des Vingt et les organismes internationaux de réglementation pourraient collaborer avec les régulateurs régionaux et nationaux afin d'atteindre les principaux objectifs suivants : atténuer l'influence des notes sur la réglementation bancaire et les directives d'investissement, résoudre le conflit d'intérêts découlant du modèle « émetteur-payeur », introduire des systèmes de contrôle et de responsabilisation des agences, améliorer la transparence des méthodes et obliger à prendre en compte comme critères les questions d'environnement, de société et de gouvernance dans les notes et le calcul de notes à long terme qui tiennent compte d'indicateurs alignés sur les objectifs de développement durable⁵⁵. Une solution plus ambitieuse serait la création d'une

⁵¹ OCDE, 2021c, *Rapport sur la fiscalité du Secrétaire général de l'OCDE à l'intention des ministres des finances et des gouverneurs de banque centrale du G20*, Éditions de l'OCDE, Paris.

⁵² A. Cobham, « G20 could improve on "one-sided" global tax reform », *Financial Times*, 11 juin 2021.

⁵³ CNUCED, 2021a, chap. II, sect. D.2.

⁵⁴ S. Griffith-Jones et M. Kraemer, à paraître, « Credit ratings and developing economies », Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, document de travail.

⁵⁵ A/HRC/46/29.

agence publique internationale de notation⁵⁶. Le rôle central d'une telle agence ne serait pas de concurrencer les « trois grandes » dans leurs activités quotidiennes, mais plutôt de donner aux émetteurs souverains des notes neutres, fondées sur l'avis d'experts, en particulier en ce qui concerne leurs perspectives à long terme de progrès en matière de développement, afin de faciliter le financement privé du développement.

47. Septièmement, il pourrait bien être important d'investir plus systématiquement dans le développement des marchés de capitaux nationaux et régionaux. Ces marchés peuvent jouer un rôle complémentaire important des banques publiques de développement, et certaines régions en développement, notamment l'Asie, ont tenu à les promouvoir. L'initiative sur les marchés obligataires d'Asie, par exemple, a vu les obligations en monnaie locale se développer extrêmement rapidement afin d'allouer des milliers de milliards de dollars aux investissements locaux⁵⁷. La question de leur efficacité et de leur contribution à la transformation reste toutefois ouverte. L'une des raisons de la promotion des marchés de capitaux locaux était de réduire les risques associés aux flux de capitaux privés internationaux. Pourtant, lorsque les acheteurs d'obligations locales sont étrangers, ces risques demeurent, ce qui peut affaiblir la contribution globale à la transformation de cette initiative.

48. Huitièmement, il est possible d'améliorer le financement obligataire du développement. Les espoirs sont grands en ce qui concerne les « obligations vertes », d'une valeur d'au moins 1 000 milliards de dollars, ou la catégorie nettement plus restreinte des « obligations climatiques certifiées », d'une valeur de 100 milliards de dollars⁵⁸. Pourtant, malgré les attentes, le financement obligataire n'a pas permis que les investissements soient aussi élevés et ciblés que ce qu'impliquerait une transformation verte et inclusive. Même si ces obligations ont un « greenium » avantageux, les activités véritablement porteuses de transformation sont moins susceptibles de rapporter les bénéfices les plus élevés, du moins à court terme, et sont donc peu susceptibles de constituer une solution pour les pays en développement.

49. De nombreux pays en développement attendent néanmoins beaucoup des obligations vertes, bleues et fondées sur la nature. Il est donc essentiel que les normes réglementaires soient relevées pour être en phase avec la croissance de ces marchés. À l'heure actuelle, de nombreux engagements en matière d'information sont volontaires, et il faut s'entendre sur des normes pour garantir que les obligations vertes restent vertes et répondent aux besoins des populations locales. Il est important de noter que des mécanismes sont nécessaires pour offrir une protection équitable à l'émetteur et à l'investisseur pendant toute la durée de vie de l'obligation. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, des ressources financières et humaines suffisantes doivent être consacrées à la mise en place de ce cadre réglementaire, au niveau tant national qu'international.

50. Neuvièmement, face aux conséquences de la crise de la COVID-19, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies, en partenariat avec la société de gestion d'actifs américaine Pimco, a récemment lancé un mécanisme de liquidité et de viabilité qui vise à réduire les coûts d'emprunt des pays participants par des opérations de mise en pension (« repo »). Dans le cadre de ce dispositif, les investisseurs emprunteraient en utilisant leurs euro-obligations souveraines africaines comme garantie, ce qui augmenterait la liquidité du marché et stimulerait la demande de ces actifs, notamment les obligations vertes et celles liées aux objectifs de développement durable. On s'attend à ce que cela réduise le coût des ressources extérieures pour aider les pays africains à se remettre de la pandémie et à exécuter le Programme 2030. Les premières transactions sont prévues pour le début de l'année 2022, les ressources provenant de la Banque africaine d'import-export et de gestionnaires d'actifs mondiaux, puis du Mécanisme de liquidité et de viabilité, notamment par la réaffectation de droits de tirage spéciaux⁵⁹.

⁵⁶ [A/76/214](#).

⁵⁷ CNUCED, 2019, p. 186.

⁵⁸ C. Harrison et L. Muething, 2021, [Sustainable debt: Global state of the market 2020](#), Climate Bonds Initiative.

⁵⁹ T. Stubbington, 2021, [\[United Nations\] launches African repo market in bid to lower borrowing costs](#), *Financial Times*, 3 novembre.

51. Toutefois, il n'est pas certain que le Mécanisme de liquidité et de viabilité atteigne l'objectif visé, à savoir la réduction des coûts d'emprunt. Premièrement, la plupart des pays de la région ne sont pas confrontés à un problème de liquidité mais plutôt à un problème de solvabilité qui nécessite une restructuration et un allègement de la dette. Deuxièmement, étant donné les caractéristiques des marchés africains d'obligations souveraines et la vulnérabilité accrue de la dette dans le contexte de la pandémie, peu de pays peuvent être admis à y participer. Troisièmement, pour les pays participants, le Mécanisme de liquidité et de viabilité n'augmentera la liquidité qu'en période de prospérité, car les marchés des pensions fonctionnent de manière procyclique. Quatrièmement, le Mécanisme de liquidité et de viabilité reposera sur des sources de financement abordables (telles que les droits de tirage spéciaux et, plus généralement, les institutions multilatérales), ce qui risque également de limiter l'accès dont les pays africains ont besoin aux prêts concessionnels multilatéraux pour « reconstruire en mieux »⁶⁰. Si la nécessité d'abaisser les coûts d'emprunt est bien comprise, le fait de s'appuyer sur de rares ressources publiques pour réduire les risques liés aux fonds privés n'est peut-être pas la meilleure solution, si l'on en croit l'expérience acquise en la matière (voir également le chapitre II ci-dessus)⁶¹.

52. Enfin, une question souvent soulevée concerne le rôle de la transition numérique du secteur financier pendant la pandémie. La distribution sans précédent d'aides sociales au moyen de services financiers électroniques pendant la pandémie a souligné le rôle important que l'infrastructure publique joue dans l'établissement et le maintien de systèmes d'identification numérique, de communications mobiles fonctionnelles et de systèmes de paiement numérique pour que les personnes puissent recevoir les allocations versées par les administrations publiques⁶². L'impact sur l'inclusion financière était transitoire, la plupart des prestations étant encaissées immédiatement. Le système de paiement peu coûteux Pix était un mécanisme idéal pour le versement des allocations sociales de la Caixa Econômica Federal du Brésil, notamment à 35 millions de personnes non bancarisées, mais plus de la moitié d'entre elles n'ont plus utilisé cette facilité lorsque les allocations ont cessé⁶³. En effet, l'argument logique en faveur de l'abandon de l'argent liquide n'est pas convaincant à moins que le prix soit correct : les régulateurs du Kenya⁶⁴ et du Rwanda⁶⁵ ont constaté une forte augmentation des transactions numériques pendant les premiers mois de la pandémie, après que les frais ont été temporairement réduits et avant que ceux-ci reviennent à leur niveau antérieur. Surtout, le paiement de prestations numériques, s'il n'est pas tenu compte simultanément du déficit d'emploi et des droits des femmes, peut accentuer la « fracture numérique », car les femmes, les pauvres des zones rurales et les personnes vulnérables qui ne maîtrisent pas les instruments et les technologies nécessaires sont exclus de l'accès à ces paiements. L'expérience de la pandémie laisse penser que les raisons de l'exclusion sont bien plus profondes que le manque d'accès à un porte-monnaie électronique numérique et qu'une série de facteurs économiques – y compris l'utilité que les personnes non bancarisées attribuent aux services financiers numériques – doivent être abordés pour que l'exclusion financière soit durablement éradiquée.

⁶⁰ D. Munevar, 2021, Liquidity illusions: Who really benefits from the Liquidity and Sustainability Facility ? Réseau européen sur la dette et le développement, disponible à l'adresse https://www.eurodad.org/liquid_illusions_who_really_benefits.

⁶¹ D. Gabor, 2021, *The Liquidity and Sustainability Facility for African bonds: Who benefits?* Réseau européen sur la dette et le développement Eurodad, Fondation Heinrich Böll et Nawi – Afrifem Macroeconomics Collective.

⁶² A. Gelb et M. Mukherjee, 2020, *Digital technology in social assistance transfers for COVID-19 relief: Lessons from selected cases*, Policy Paper 181, Centre for Global Development.

⁶³ Caixa Notícias, 2021, *Caixa tem disponibiliza serviços em conta gratuita para mais de 105 milhões de brasileiros*, 27 janvier.

⁶⁴ Voir <https://citizen.digital/business/mobile-money-transactions-soar-9-4pc-covid-19-emergency-measures-333402/>.

⁶⁵ I. Carboni et H. Bester, 2020, When digital payment goes viral : lessons from COVID-19's impact on mobile money in Rwanda, Cenfri, disponible sur <https://cenfri.org/articles/covid-19s-impact-on-mobile-money-in-rwanda/>.

V. Conclusions

53. Il est clair qu'il est extraordinairement difficile de combler le déficit de financement du développement, qui s'est considérablement accru sous l'effet de la pandémie de COVID-19. Dans le même temps, la pandémie a donné lieu à une série de débats sur la meilleure façon de financer le développement à long terme malgré les difficultés actuelles. Alors que les problèmes – tant économiques que politiques qui se posent au niveau aussi bien international que national et régional – restent aussi redoutables que les déficits de financement actuels, la crise de la COVID-19 ouvre de nouvelles perspectives pour examiner la meilleure façon d'accroître les fonds destinés au développement. Au cœur de ces débats devraient se trouver les moyens de se recentrer sur un leadership public soutenu par l'octroi de ressources publiques internationales pour le développement et par des mécanismes dirigés et coordonnés par les pouvoirs publics qui visent à mobiliser les fonds privés de manière à contribuer à une transformation verte mondiale et à une transformation structurelle inclusive dans les pays en développement. Dans cette note d'information, le secrétariat de la CNUCED s'emploie à avancer des éléments de réflexion sur les questions essentielles qui devront être abordées par tous les acteurs et parties prenantes qui participeront à la cinquième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement de la CNUCED.
