



Assemblée générale

Distr. générale
26 juillet 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 18 de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Suivi et mise en œuvre des textes issus des Conférences internationales sur le financement du développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution [75/208](#) de l'Assemblée générale intitulée « Suivi et mise en œuvre des textes issus des Conférences internationales sur le financement du développement ». Il présente les nouveaux problèmes rencontrés et les principaux accélérateurs, en vue d'une reprise durable et résiliente après les chocs économiques provoqués par la pandémie de COVID-19, qui seront examinés à l'avenir dans le cadre du forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement.

* [A/76/150](#).



I. Introduction

1. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a provoqué un recul considérable des progrès réalisés en direction des objectifs de développement durable et a eu des incidences dans tous les domaines du financement du développement. En 2020, l'économie mondiale a enregistré sa plus forte contraction depuis la Grande Dépression. Les mesures de confinement ont provoqué un brusque ralentissement de l'activité économique, qui a entraîné des pertes de revenus considérables et une augmentation du chômage, en particulier dans les segments les plus vulnérables de la société.

2. Ces effets se sont manifestés malgré les politiques publiques de grande envergure, bien que très disparates, qui ont été adoptées. Des mesures budgétaires et monétaires sans précédent ont amorti l'impact socioéconomique de la pandémie, en particulier dans les pays développés, même si elles n'ont pas pu prévenir un nombre de décès élevé. De nombreux pays en développement n'ont toutefois pas les ressources nécessaires pour monter une riposte efficace. Étant donné l'accès inégal aux vaccins, les progrès extrêmement irréguliers des efforts de vaccination à l'échelle internationale contribuent à fragiliser la reprise mondiale.

3. La plupart des pays continuent d'avoir pour priorité immédiate de maîtriser la propagation de la pandémie et de remédier à ses répercussions socioéconomiques. De fait, le risque est grand de voir un monde extrêmement divergent – certains pays se redressant grâce à des mesures de relance énergiques, des taux de vaccination élevés et l'accélération du processus de numérisation, tandis que d'autres s'enfoncent davantage dans un cycle de pauvreté, de faim, de manque d'accès à des vaccins, d'endettement insoutenable et d'austérité. En l'absence d'un soutien international, ces derniers risquent de perdre une décennie en matière de développement.

4. Bien que la communauté internationale ait pris des mesures pour atténuer la gravité de la crise – par exemple en suspendant les paiements au titre de la dette et en renforçant la coopération pour le développement, notamment grâce à un accroissement de l'aide publique au développement (APD) – il reste beaucoup à faire.

5. L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 et le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette (Cadre commun) constituent d'importantes mesures permettant de lutter contre l'augmentation des menaces concernant la viabilité de la dette, mais elles ne suffisent pas à maîtriser les risques d'endettement grandissants. Dans le but d'accroître les réserves dont les pays en développement ont besoin pour lutter contre la pandémie, le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a approuvé une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) représentant l'équivalent de 650 milliards de dollars, qui devrait être confirmée à la fin d'août 2021. Il importera toutefois de faire plus pour que cette allocation ait les effets requis dans le domaine du développement.

6. Les efforts visant à apporter un soutien aux pays et les aider à reconstruire mieux devront être menés compte tenu de défis et d'évolutions à long terme qui sont, dans bien des cas, exacerbés par la crise. En premier lieu, l'endettement et les autres risques auxquels est exposée la stabilité financière se sont intensifiés par suite de la poursuite prolongée de politiques monétaires accommodantes. Avant même le choc provoqué par la pandémie de COVID-19, environ la moitié des pays les moins avancés et d'autres pays à faible revenu étaient jugés courir un risque élevé de surendettement, ou être déjà surendettés. Les marchés financiers ont de surcroît continué de privilégier le court terme, comme en témoigne le découplage de la performance des marchés boursiers et de celle de l'économie réelle.

7. Deuxièmement, la pandémie a encore assombri les perspectives d'investissement dans de nombreux pays. Depuis la crise financière mondiale de 2009, la croissance des investissements a été relativement modeste à l'échelle mondiale. La pandémie a fait ressortir l'existence d'un important déficit d'investissement dans les systèmes de santé et de protection sociale, dont témoigne le manque de résilience face à la crise actuelle.

8. Troisièmement, la pandémie a accéléré le processus d'automatisation et de numérisation, ce qui a encore aggravé la fracture numérique entre les pays. Si la poursuite de rapides progrès technologiques offre des possibilités de croissance considérables, la connectivité numérique est insuffisante dans de nombreux pays en développement qui n'ont pas les ressources nécessaires pour investir dans les infrastructures requises et prendront, de ce fait, encore plus de retard. La pandémie ayant, de surcroît, des répercussions disproportionnées sur les activités pouvant être automatisées, un grand nombre des emplois qui ont été éliminés ne réapparaîtront probablement pas, ce qui pourrait créer à l'avenir un déficit en ce domaine.

9. Quatrièmement, les risques liés au climat aggravent les menaces dans tous les domaines du développement durable. Certains des pays les plus vulnérables du monde comptent parmi ceux qui sont les plus exposés aux chocs climatiques. Les effets des changements climatiques s'intensifient, les responsables de l'action publique doivent sans plus attendre accroître leurs investissements dans l'atténuation, l'adaptation et la résilience face à ces évolutions.

10. Fait important, la pandémie a mis en relief les étroites relations entre les défis économiques, environnementaux, sociaux et financiers. Il importe, dans le cadre de la formulation d'orientations stratégiques, d'apporter une réponse cohérente à l'échelle de tous les domaines d'intervention du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement¹, aussi bien au niveau national (grâce à des cadres de financements nationaux intégrés permettant de définir un plan d'action) que dans le contexte de la coopération internationale.

11. Le forum du Conseil économique et social 2021 sur le suivi du financement du développement a donné lieu à l'adoption d'un document final (E/FFDF/2021/3) présentant une série d'actions ambitieuses mais concrètes visant à aider les pays à surmonter la pandémie et à progresser en direction de la réalisation du Programme d'action d'Addis-Abeba et du Programme de développement durable à l'horizon 2030². Ce document appelle à accorder la priorité aux dépenses destinées aux fonctions sanitaires essentielles et aux mesures de protection sociale ; à renforcer la coopération dans le domaine fiscal ; à progresser vers l'élaboration de normes internationales cohérentes et comparables à l'échelle mondiale pour la communication d'informations liées au développement durable ; à élargir l'accès des pays qui en ont le plus besoin à des financements à des conditions favorables ; à éliminer les vulnérabilités systémiques liées à la dette et à assurer un financement à long terme à taux fixe aux pays les plus vulnérables ; et à définir de nouvelles règles pour l'économie numérique qui favorisent un environnement commercial ouvert, équitable et non discriminatoire. Depuis l'adoption du document final, la situation s'est quelque peu améliorée à l'échelle mondiale, de même que les actions menées dans d'autres domaines, qui sont considérées dans les sections suivantes du présent rapport.

12. Pourtant, des défis considérables persistent. Bien que la situation économique s'améliore à l'échelle mondiale, de nombreux pays sont laissés pour compte. Il

¹ Résolution 69/313, annexe.

² Résolution 70/1.

importe de prendre des mesures sans plus tarder non seulement pour faire face à la pandémie et à ses retombées économiques, mais aussi pour lutter contre les changements climatiques et renforcer la résilience. Si des investissements suffisants ne sont pas consacrés à la réalisation des objectifs de développement durable, de nombreux pays risquent d'être confrontés à une décennie de développement perdue.

II. Contexte économique mondial

13. Les perspectives économiques mondiales se sont améliorées au cours des derniers mois, grâce au rapide déploiement des vaccins dans de nombreux pays développés et à la poursuite de nouvelles mesures de relance. Selon les projections présentées dans le rapport *Situation et perspectives de l'économie mondiale*, au milieu de 2021, l'économie mondiale, qui s'était brusquement contractée de 3,6 % en 2020, devrait connaître une croissance de 5,4 % en 2021 et de 4,1 % en 2022. Les chiffres globaux établis à l'échelle mondiale masquent toutefois de fortes disparités entre les perspectives de reprise des différents pays et régions. Les pays tributaires du tourisme, comme les petits États insulaires en développement, sont confrontés à de graves difficultés par suite de la lenteur de l'abolition des restrictions aux déplacements. Malgré la solide reprise des cours mondiaux des produits de base récemment observée, les perspectives de croissance demeurent sombres dans de grandes parties de l'Afrique saharienne et de l'Asie du Sud, ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Un grand nombre de pays en développement ne devraient retrouver leur niveau de production d'avant la pandémie qu'en 2022-2023.

14. La pandémie est plus durement ressentie par les segments les plus vulnérables de la société, ce qui a pour effet d'aggraver la pauvreté et les inégalités au niveau national. Selon les estimations, en 2020, 114,4 millions de personnes, dont 57,8 millions de femmes et de filles³, sont tombées en dessous du seuil de pauvreté, et environ 82 % d'entre elles vivent dans des pays à revenu intermédiaire⁴. Au total, 255 millions d'emplois à temps plein ont été perdus en 2020 à l'échelle mondiale⁵ ; ces pertes ont touché de manière disproportionnée les travailleurs peu qualifiés, les femmes, les jeunes et les personnes travaillant dans l'économie informelle.

15. La marge de manœuvre budgétaire limitée et les vulnérabilités liées à la dette réduisent la mesure dans laquelle de nombreux pays en développement peuvent effectivement gérer la crise sanitaire et maîtriser les répercussions économiques de la pandémie. La chute des recettes provoquée par cette dernière intensifie les pressions budgétaires, et exacerbe les préoccupations relatives à la viabilité de la dette, en particulier dans les pays les moins avancés.

16. Les responsables de l'action publique devront manœuvrer dans un contexte caractérisé par divers problèmes et évolutions, et leurs interconnexions, à l'échelle de l'économie mondiale, pour financer un développement durable. Le Programme d'action d'Addis-Abeba établit un plan d'action pour ses sept domaines d'intervention.

³ Organisation des Nations Unies, « World Economic Situation and Prospects as of mid-2021 » (New York, 2021).

⁴ Banque mondiale, « Poverty: overview », 15 avril 2021. Voir www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview.

⁵ Organisation internationale du Travail (OIT), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021* (Genève, Bureau international du Travail, 2021).

III. Domaines d'intervention du Programme d'action d'Addis-Abeba

A. Ressources publiques intérieures

17. Pour reconstruire en mieux après la pandémie, les États Membres devront mobiliser des ressources publiques intérieures à l'appui du développement durable en améliorant la politique et l'administration fiscales, en encourageant l'intégrité financière, et en investissant dans la protection sociale. Les taxes sur le carbone et autres taxes de « solidarité » peuvent générer des ressources publiques intérieures tout en modifiant les comportements de manière à promouvoir un développement durable. Il est possible, en adoptant une approche multilatérale plus inclusive pour établir les normes fiscales, de faire en sorte que les accords internationaux visant à renforcer la transparence de l'impôt et à faire face aux conséquences fiscales de la numérisation de l'économie accordent une place primordiale aux besoins et aux capacités des pays en développement.

18. Les finances publiques intérieures revêtent une importance particulière dans le contexte d'une pandémie mondiale, car les gouvernements doivent accroître le volume de leurs dépenses publiques au titre de la santé (par exemple pour acquérir des vaccins contre la COVID-19) et fournir une aide à la subsistance (notamment dans le cadre de programmes de soutien aux entreprises et de paiements de transfert). La pandémie a toutefois également eu des répercussions négatives sur le volume des recettes publiques collectées.

19. Selon les projections du FMI, la contraction des recettes durant la période 2019-2020 a représenté un peu moins de 3 % du produit intérieur brut (PIB) des pays avancés, plus de 3 % de celui des économies de marché émergentes et à peine plus de 1 % du PIB des pays à faible revenu. En 2020, les soldes budgétaires globaux ont diminué d'environ 8,8 points de pourcentage du PIB dans les pays avancés, de 5,1 points de pourcentage dans les économies de marché émergentes et de 1,4 point de pourcentage dans les pays à faible revenu. Bien que les recettes doivent recommencer à s'accroître en 2021 et 2022 par suite de la levée des mesures de confinement dues à la pandémie de COVID-19, cette prévision générale se matérialisera à des degrés divers selon la gravité de la propagation du virus et de l'accès des pays aux vaccins.

20. Les systèmes de protection sociale sont une composante essentielle des programmes de lutte contre la pandémie dans les pays dotés de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour accroître les paiements de transfert. Plus de 1 600 interventions de cette nature ont été enregistrées dans plus de 200 juridictions en 2020⁶. Un grand nombre de pays développés et de pays à revenu intermédiaire ont élargi la portée de leurs programmes de protection sociale, et certains envisagent de modifier de manière plus permanente la structure de leurs systèmes, notamment en procédant à des paiements de transfert de manière plus universelle et en renforçant le socle de protection sociale. Ces types d'expansion de programmes d'aide sociale à caractère non contributif témoignent de l'importance que revêtent les mécanismes financés par des ressources budgétaires pour la réalisation de l'objectif consistant à ne laisser personne de côté. Les pays peuvent utiliser les récentes mesures prises à titre temporaire pour bâtir des systèmes de protection sociale permanents et assurer leur viabilité financière et budgétaire en percevant des taxes et des cotisations de sécurité

⁶ OIT, Social Protection Monitor, "Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world" (31 décembre 2020), graphique 2.

sociale⁷. Il est possible de concevoir ces systèmes de manière à inclure dans une plus large mesure les travailleurs du secteur informel, comme le préconise le document final du forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement de 2021, et à assurer une protection suffisante aux femmes qui sont souvent exclues.

21. La politique et l'administration fiscales doivent également contribuer à assurer la réalisation des objectifs de développement durable, à faire face à la pandémie de COVID-19 et à promouvoir la relève. Des systèmes fiscaux équitables et progressifs peuvent favoriser le rétablissement de sociétés plus inclusives et résilientes, en finançant des biens et des services publics. L'impôt sur la fortune et les taxes de solidarité peuvent aider à financer les efforts de reprise après la pandémie et à reconstruire mieux, mais il est nécessaire de renforcer les mesures visant à prévenir l'évasion fiscale de personnes fortunées. Il importe aussi de considérer des politiques fiscales favorables à la poursuite des objectifs de développement durable, comme celles qui donnent lieu à l'imposition de taxes sur le carbone et sur le tabac.

22. Il est nécessaire de renforcer la coopération fiscale internationale pour soutenir les efforts déployés au niveau national dans le but d'améliorer la mobilisation de ressources publiques intérieures. Le Programme d'action d'Addis-Abeba demande que cette coopération soit universelle dans son approche et sa portée. Si les efforts déployés pour accroître la coopération internationale et la transparence en matière de fiscalité et pour relever les défis de la fiscalité transfrontalière ont permis de réaliser d'importants progrès, il reste encore beaucoup à faire pour limiter la fraude et l'évasion fiscales. Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, continuent d'avoir un accès plus limité aux réseaux d'échange d'informations fiscales.

23. La pandémie de COVID-19 accélère la transformation numérique des économies et des sociétés, et accroît l'importance que revêtent les négociations actuellement consacrées à l'adaptation des normes fiscales compte tenu de la facilité avec laquelle les modèles d'activité numériques permettent de déplacer les bénéfices. Il importe, de l'avis général, d'actualiser les normes fiscales pour permettre aux États d'exercer leur droit d'imposer les activités économiques poursuivies dans leur juridiction, indépendamment de toute présence physique, bien que les avis diffèrent quant au meilleur moyen d'y parvenir. La poursuite d'un multilatéralisme plus inclusif dans le cadre de la détermination des normes fiscales serait la bienvenue. Une solution mondiale fondée sur un consensus, sous réserve qu'elle soit mise en œuvre par une masse critique de pays, serait le meilleur moyen d'assurer une imposition efficace de l'économie en voie de numérisation et d'éviter les risques d'incertitude fiscale, de double imposition et de mesures de rétorsion qui peuvent accompagner des mesures unilatérales. La recherche d'un consensus et, plus particulièrement, le remplacement des besoins et des capacités des pays en développement au centre des préoccupations dans le contexte des discussions mondiales, posent toutefois des difficultés. Les pays en développement auront moins de difficulté à mettre en place des solutions qui sont simples à administrer et qui seront aussi plus susceptibles de leur procurer des ressources additionnelles importantes.

24. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a marqué une avancée notable dans le cadre de l'établissement de ses lignes directrices, qui ont pour objet d'assurer la mise en place de régimes fiscaux plus équitables et la prise en considération des priorités des pays en développement. En 2021, il a mis au point et actualisé ces dernières dans différents domaines, parmi lesquels les prix de transfert,

⁷ OIT, Social Protection Spotlight, "Towards solid social protection floors? the role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond", ILO brief (janvier 2021).

la prévention et le règlement des différends, l'exonération fiscale de l'aide de gouvernement à gouvernement, la taxe sur le carbone et l'imposition des industries extractives. Au nombre des principaux résultats affichés par le Comité figure la décision d'insérer dans le Modèle de Convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement l'article 12B qui a pour objet d'élargir les droits d'imposition des États à partir desquels des paiements au titre de services numériques automatisés sont effectués. La disposition proposée permettra aux juridictions de percevoir des impôts sur les revenus tirés des modèles d'activité numériques en adoptant des lois nationales à cet effet, et d'accroître éventuellement leurs revenus tout en évitant de difficiles problèmes d'administration fiscale. Les pays devront maintenant déterminer s'ils souhaitent inclure cette disposition dans les réseaux de conventions existants et, le cas échéant, de quelle manière.

25. La communauté internationale examine par ailleurs la question de l'adoption d'un taux d'imposition minimum des sociétés applicable à l'échelle mondiale. Une telle mesure pourrait contribuer à réduire les incitations au transfert des bénéficiaires, à la concurrence fiscale et à la course au nivellement de la fiscalité des sociétés par le bas. Il importe toutefois de considérer les effets différents d'une telle mesure sur les pays en développement (dont les taux d'imposition sur les sociétés sont généralement plus élevés) et de déterminer comment concevoir cet impôt de manière à permettre aux pays d'encourager de manière appropriée des investissements dans le développement durable tout en maintenant un taux d'imposition effectif suffisamment important.

26. La lutte contre les flux financiers illicites, qui drainent les ressources, peut aussi contribuer à dégager la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour procéder à des investissements dans le développement durable. Les risques de corruption et de blanchiments des capitaux ont augmenté par suite des achats d'urgence effectués en 2020 et en 2021 dans le but de faire face à la pandémie de COVID-19. Dans le même temps, l'accroissement de richesse dû à l'essor de certains actifs financiers n'est pas imposé de manière efficace en raison, notamment, de la poursuite de stratégies d'optimisation fiscale complexes. La poursuite d'une approche plus systématique pour lutter contre les flux financiers illicites dans le cadre des efforts déployés par les pays dans le but de reconstruire mieux appuiera la mobilisation de recettes et renforcera le contrat social.

27. Le Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 (Groupe FACTI), qui a été lancé par les présidents de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social en 2020, a formulé des recommandations concernant la lutte contre les flux financiers illicites, qui seront examinés par les gouvernements en février 2021. Ces recommandations concernent, entre autres, la conclusion d'un pacte mondial pour l'intégrité financière à l'appui du développement durable conçu, dans le but de promouvoir et renforcer cette dernière, de manière à conforter les valeurs d'intégrité et de légitimité, à consolider les cadres des politiques publiques et à restructurer les institutions. En renforçant les politiques et les institutions visant à assurer l'intégrité financière, les États Membres s'efforceront de solidifier le contrat social à l'échelle nationale et de tirer parti du pacte mondial incarné par le Programme 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba Addis.

B. Entreprises privées et financement national et international

28. Les sources de financement privées offrent la possibilité de soutenir une reprise durable et résilience après la pandémie de COVID-19, mais les futurs investissements devront être mieux alignés sur le Programme 2030 et bénéficier aux pays qui ont le

plus de chemin à parcourir pour atteindre les objectifs de développement. Les gouvernements peuvent prendre des mesures au niveau national pour stimuler l'investissement privé et inciter le secteur privé à procéder à des transformations propices à la durabilité, mais il demeure essentiel d'apporter un soutien international aux pays les moins avancés pour les aider à attirer des capitaux et développer leur propre secteur privé. Les gouvernements doivent aussi collaborer dans le but de réorienter les marchés financiers vers des investissements favorables à la réalisation des objectifs de développement durable. L'établissement de normes internationales en ce domaine pourrait réduire les coûts assumés par les acteurs du marché tout en aidant à éviter la confusion et le morcellement de ce dernier.

29. La crise de la COVID-19 a entravé les activités économiques et a provoqué une forte diminution des investissements et, par conséquent, grandement réduit la capacité des pays d'atteindre les objectifs de développement durable. Bien que le soutien apporté par les autorités publiques ait limité le nombre de faillites et protégé les emplois dans de nombreux pays développés, il est nécessaire, pour assurer une reprise durable et inclusive, de stimuler l'investissement et de concevoir un nouveau modèle d'activité produisant de meilleurs résultats pour la planète et ses habitants.

30. Les investissements étrangers directs (IED), qui se chiffraient à 1 500 milliards de dollars en 2019, ont chuté de 35 % en 2020 pour s'établir à 1 000 milliards de dollars⁸. Cette baisse a eu des répercussions considérables dans des domaines essentiels à la réalisation des objectifs de développement durable. Par exemple, les engagements au titre d'investissements privés dans des projets d'infrastructures ont diminué de 52 % en 2020 par rapport à 2019⁹. Le secteur des transports a été particulièrement touché par cette baisse (-78 %), tandis que celui des énergies renouvelables a mieux résisté. De fait, 117 des 129 projets de production d'électricité concernaient des énergies renouvelables¹⁰.

31. La reprise des investissements favorisera la sortie de la crise, stimulera la croissance économique et créera des emplois. Des secteurs comme ceux des énergies renouvelables et des télécommunications ont prouvé qu'ils pouvaient attirer des investisseurs privés. Les pays pourraient orienter en priorité les capitaux privés sur ces secteurs et cibler les ressources publiques sur des domaines dont les retours financiers ne permettent pas de rembourser les investisseurs privés. La communauté internationale doit appuyer les efforts menés dans ce sens par les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays en développement enclavés, notamment en leur apportant un soutien pour améliorer la préparation des projets et réduire les coûts de financement grâce, par exemple, à des mécanismes de partage des risques bien conçus.

32. Une reprise inclusive et durable exige également la participation des micro-, petites et moyennes entreprises, qui sont l'épine dorsale de nombreuses économies en développement. Toutefois, les entreprises de ce type sont, de longue date, mal desservies par le système financier institutionnel et ont été touchées de manière disproportionnée par la crise. Les femmes ont souvent de moindres marges de manœuvre financières et sont surreprésentées dans les secteurs souffrant le plus de la crise (comme le commerce de détail, les services d'hébergement et de restauration). Les mesures de soutien gouvernementales étant progressivement supprimées, les responsables de l'action publique doivent veiller à ce que les petites entreprises

⁸ CNUCED, *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.21.II.D.13).

⁹ Banque mondiale, *Private Participation in Infrastructure (PPI): 2020 Annual Report* (Washington, DC, 2021).

¹⁰ Ibid.

viables ne soient pas obligées de déclarer faillite parce qu'elles ont des problèmes de liquidités. Ils doivent aussi réduire la vulnérabilité de ces entreprises à de futures crises, par exemple en rationalisant les politiques d'inscription au registre du commerce, en soutenant la numérisation des micros-, petites et moyennes entreprises et en concevant des programmes permettant d'atténuer leurs problèmes de financement. Un soutien international, axé notamment sur le renforcement des capacités, pourrait aider les pays à cet égard.

33. La reprise ne pourra néanmoins pas durer si le modèle d'activité prédominant n'est pas modifié de manière plus fondamentale. Il faudra, pour cela, changer les règles du jeu de manière à mieux aligner l'activité économique sur la poursuite des objectifs de développement durable. Tant qu'il sera profitable d'exploiter des entreprises qui ne sont pas viables sur le plan environnemental ou social, il existera un décalage entre les objectifs de la société et ceux des entreprises. Il importera, pour remédier à ce déséquilibre, de poursuivre des politiques de tarification du carbone et d'autres mesures visant à établir le prix des externalités. Les organismes de réglementation devront aussi rendre le secteur privé davantage responsable de son impact sur le développement durable et, à cette fin, accroître la transparence et la divulgation par les entreprises d'informations sur la durabilité. Dans le document final du forum du Conseil économique et social de 2021 sur le suivi du financement du développement, les États Membres ont appelé une progression vers des normes internationales cohérentes et comparables à l'échelle mondiale pour la communication d'informations liées au développement durable, qui tirerait parti des principes, cadres et orientations en vigueur.

34. La multiplicité des approches de financement durable peut toutefois être source de confusion et accroître les coûts assumés par les acteurs du marché. Pour atténuer ce risque, il importe d'explorer les domaines dans lesquels les pratiques mondiales et régionales peuvent converger, par exemple grâce au renforcement des cadres pour l'établissement de rapports sur la durabilité et de l'obligation de présenter un minimum d'informations. Il serait ainsi possible de définir une référence mondiale qui pourrait être précisée par les pays à l'échelle nationale. La Fondation des normes internationales d'information financière (IFRS) prévoit de constituer un conseil international de normalisation en matière de développement durable chargé d'établir une série cohérente de normes pour l'établissement de bilans en matière de viabilité. Les normes IFRS étant reconnues à l'échelle mondiale dans le domaine de la publication d'informations financières, cette initiative pourrait marquer une avancée dans le domaine de la présentation d'informations liées au développement durable.

35. Il existe de même un risque réel d'exploitation du label de développement durable lorsque les produits d'investissement commercialisés sont réputés promouvoir ce dernier, mais n'ont aucune contribution réelle à la réalisation des objectifs. Parvenir à une vue commune de ce qui constitue un investissement durable (c'est-à-dire des principaux critères auxquels doit satisfaire un investissement de cette nature) contribuera à atténuer les risques d'emploi abusif du label. L'Alliance mondiale des investisseurs en faveur du développement durable, lancée par le Secrétaire général, s'est attaquée à ce problème en formulant une définition commune de l'investissement dans le développement durable, qui, si elle était largement adoptée, pourrait constituer une norme utile pour les marchés. L'Alliance a aussi mis au point un navigateur pour ce type d'investissement, qui guide l'examen par les investisseurs des multiples approches pouvant être suivies, ainsi qu'une série d'indicateurs d'impact de portée sectorielle, qui pourrait accroître la qualité des évaluations de la contribution des entreprises à la réalisation des objectifs de développement durable.

C. Coopération internationale pour le développement

36. L'aide publique au développement (APD) a augmenté par suite de la crise de la COVID-19. En 2020, elle se chiffrait au total à 161,2 milliards de dollars, soit un montant supérieur de 3,5 % en termes réels à celui de 2019 lorsque les calculs sont effectués par la nouvelle méthode de mesure par équivalent-subvention. Cet accroissement a tenu aux activités liées à la pandémie de COVID-19 et à des prêts bilatéraux. L'APD bilatérale calculée par la méthode de la comptabilité de caisse s'est accrue de 1,8 % en termes réels pour atteindre 34 milliards de dollars pour les pays les moins avancés, et de 4,1 % pour s'établir à 39 milliards de dollars pour l'Afrique.

37. La proportion moyenne du revenu national brut (RNB) par habitant des pays donateurs constituée par l'APD est passée de 0,30 % en 2019 à 0,32 % en 2020, – mais cette hausse a tenu en partie à la baisse du revenu de la plupart des bailleurs. De plus, cette proportion est demeurée inférieure à la cible de 0,7 % fixée par l'Organisation des Nations Unies. Seuls six pays donateurs ont atteint ou dépassé cette cible : l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Suède. En fin de compte, 16 pays donateurs ont accru leur APD, tandis que 13 autres l'ont réduite. En outre, certains donateurs envisagent de réaffecter une partie de leur allocation supplémentaire de DTS en vue d'atteindre la cible, ce qui pourrait provoquer une nouvelle contraction du volume de l'aide.

38. Selon les estimations du FMI, il faudra affecter 50 milliards de dollars à la lutte contre la pandémie de COVID-19, notamment pour vacciner les habitants d'au moins 40 % de tous les pays d'ici la fin de 2021, et les habitants d'au moins 60 % de tous les pays d'ici le premier semestre de 2022 ; pour détecter les risques d'une dégradation de la situation et prendre des mesures pour l'éviter ; et pour s'assurer que des tests, des moyens de traçage et des traitements sont largement disponibles là où la couverture vaccinale est faible. De fait, environ 44 % des doses de vaccin contre la COVID-19 ont été administrées dans les pays les plus riches, contre 0,4 % des doses dans les nations les plus pauvres. Pour remédier au manque d'équité observé aux niveaux de la prévention, du diagnostic et du traitement de la COVID-19, les partenaires de développement doivent soutenir les orientations proposées pour les investissements par le FMI, le Groupe de la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), dans le but de stimuler la production, l'approvisionnement, les échanges et la livraison de vaccins, d'oxygène et de fournitures médicales. Cette proposition fait aussi état de la nécessité de prendre des mesures pour combler le déficit de financement de 17 milliards de dollars du dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la COVID-19, ce que les prestataires d'APD devraient s'employer à faire en toute priorité. Des contributions supplémentaires sous forme de subventions seront également nécessaires.

39. Les fournisseurs d'APD doivent accroître le niveau de leurs apports et honorer l'engagement qu'ils ont pris de verser à ce titre 0,7 % de leur RNB. Il convient de privilégier les subventions plutôt que les prêts aux pays vulnérables, tels que les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, et d'inverser l'évolution à la baisse des financements assortis de conditions favorables aux pays les moins avancés et de l'APD au titre de la santé observée avant la crise.

40. La riposte immédiate des banques multilatérales de développement à la crise a été d'une ampleur et d'une rapidité sans précédent, et bien plus importante que celle des partenaires bilatéraux de développement. Les banques multilatérales de développement ont annoncé collectivement l'apport d'un soutien de plus de 200 milliards de dollars aux pays en développement, et plus particulièrement aux pays

les moins avancés. Leur soutien anticyclique, notamment par l'intermédiaire de guichets de financement non concessionnels, qui accordent des prêts à long terme aux pays à revenu intermédiaire, est toutefois restreint par les limites de leurs capacités financières.

41. Les donateurs doivent renforcer les capacités financières des banques multilatérales de développement et, à cette fin, leur procurer des fonds supplémentaires en avançant le calendrier des reconstitutions de leurs ressources. La poursuite du soutien dépendra fondamentalement des résultats obtenus dans le cadre de la Vingtième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA). Il faut aussi que les prêteurs officiels repoussent l'échéance de leurs prêts, y compris ceux assortis de conditions non préférentielles, et examinent la possibilité d'accorder aux pays en développement des financements à extrêmement long terme (c'est-à-dire à 50 ans), assortis de taux d'intérêt fixes de manière à leur permettre de bénéficier des taux d'intérêt très bas en vigueur à l'échelle mondiale.

42. Des instruments de financement public novateurs contribuent avec succès à la riposte contre la pandémie de COVID-19. La garantie de marché, par exemple, est un outil essentiel du Mécanisme COVAD pour un accès mondial aux vaccins contre la COVID-19. Les financements mixtes offrent un autre moyen de soutenir les efforts de redressement après la pandémie de COVID-19. Il importe toutefois que les partenaires veillent à ne pas détourner de fonds initialement destinés aux financements sous forme de dons répondant à des besoins sociaux pour les inclure dans des financements mixtes, en fonction des priorités nationales.

43. Il serait possible, pour accroître l'ampleur des financements mixtes, de regrouper les ressources officielles provenant de sources bilatérales et/ou des banques multilatérales de développement dans un fonds de financement mixte. Les donateurs doivent aussi examiner la possibilité de recourir à des prêts non concessionnels assortis de taux inférieurs à ceux du marché pour procéder à des financements mixtes, y compris des composantes de type fonds propres, afin de permettre aux partenaires publics de bénéficier d'une partie des éventuels rendements financiers.

44. La pandémie a mis en relief l'accroissement des risques liés au climat, et a fait ressortir l'importance que revêt le financement des biens publics mondiaux. La crise de la COVID-19 pourrait avoir des répercussions négatives aussi bien sur la demande que sur l'apport de financements climatiques, et empêchera probablement d'atteindre la cible de 100 milliards de dollars fixée pour ces derniers en 2020. Il importe de trouver la volonté politique requise pour augmenter aussi bien le financement de l'action climatique que l'APD de manière à faire face à la confluence des crises.

45. Les pays développés doivent accroître leurs flux de financement climatique, en partant d'un plancher de 100 milliards de dollars par an, relever le niveau des fonds consacrés à l'adaptation pour le porter à celui des ressources affectées à l'atténuation, et donner la priorité à l'octroi de financements sous forme de subventions aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement. Il faut poursuivre les travaux pour comprendre comment intégrer de la meilleure manière possible le financement des biens publics mondiaux dans celui du développement durable.

46. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire soutiennent l'accès à des vaccins, à des fournitures médicales et à des personnels de santé, la mobilisation de ressources, la mise en œuvre de mesures concertées et le partage des technologies ; il convient donc de la renforcer. Un recours accru à cette coopération peut permettre d'accroître les capacités et les ressources en vue d'une coopération pour le développement tenant compte des risques, notamment par le commerce, la politique industrielle, l'intégration régionale et les chaînes de valeur régionales, et d'un financement à grande échelle. Les pays du Sud contribuent largement à la production

de connaissances sur les risques, notamment dans le domaine de la santé, et à leur effet de catalyseur ; ils ont à cet effet constitué et renforcé des pôles d'excellence et des cellules de réflexion qui permettent de plus en plus de faciliter le partage d'expériences, de compétences et de bonnes pratiques entre entités nationales et locales. L'Organisation des Nations Unies continuera de soutenir ces efforts ainsi que le renforcement des capacités humaines et institutionnelles nécessaires à l'accroissement de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire à l'appui du développement durable.

47. Les écosystèmes de la coopération au service du développement, en particulier les politiques nationales et autres facteurs propices à une coopération efficace en ce domaine, comme l'existence de solides systèmes de statistiques et d'information, contribuent à produire des résultats dans le cadre de la riposte à la pandémie, et doivent être encore renforcés. Les cadres de financement nationaux intégrés ayant l'adhésion des pays peuvent appuyer la concrétisation des priorités nationales en demandes adressées aux partenaires de développement.

48. Malgré les mesures prises pour faire face aux imprévus, les partenaires de développement n'ont pas suffisamment coordonné leurs réponses à la crise de la COVID-19, et un grand nombre d'entre eux n'étaient pas suffisamment préparés pour y faire face. La situation a montré clairement que les partenaires de développement doivent élaborer des stratégies et des plans d'urgence permettant de mieux coordonner l'action menée en cas de crise internationale et de réduire les risques. Elle a également mis en relief l'importance de la poursuite par toutes les sources de coopération internationale au service du développement d'une action axée sur le développement durable, visant plus particulièrement à soutenir les efforts déployés par les pays et à renforcer les capacités dont ils disposent pour réduire les risques et accroître leur résilience.

49. Les participants au Forum 2021 pour la coopération en matière de développement ont demandé que la coopération internationale au service du développement tienne compte plus systématiquement des risques, étant donné la complexité croissante que ceux-ci présentent et l'ampleur des ressources et des connaissances spécialisées requises à cet égard. Ils ont formulé des recommandations concrètes à l'intention des responsables du suivi des activités de financement du développement, ainsi que du forum politique de haut niveau pour le développement durable¹¹.

D. Le commerce international comme moteur du développement

50. La pandémie de COVID-19 a perturbé le commerce international dans une moindre mesure qu'on ne le pensait grâce, en particulier, à la résilience des économies d'Asie de l'Est. Elle a également entraîné un essor de la demande de produits nécessaires pour y faire face. Selon l'Organisation mondiale du commerce, le volume des échanges mondiaux de marchandises a diminué de 5,3 % en 2020, et devrait s'accroître de 8 % en 2021 par suite de la forte reprise économique enregistrée dans certaines parties du monde.

51. La reprise est inégale, et se caractérise par de fortes disparités entre les secteurs et les régions. Par exemple, le tourisme a connu un repli sans précédent, qui a considérablement réduit les recettes extérieures des pays tributaires de ce secteur, parmi lesquels de nombreux petits États insulaires en développement et pays moins avancés. Les services de voyages ont enregistré une contraction de 63 % en 2020 et

¹¹ Compte rendu des travaux de la septième réunion de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement (E/2021/70).

il est peu probable que leur situation se rétablisse totalement à brève échéance¹². La pandémie de COVID-19 pose toujours une grave menace à la reprise économique de nombreux pays qui n'ont pas accès aux vaccins.

52. La crise peut aussi avoir accéléré la reconfiguration des chaînes de valeur mondiales en faveur de chaînes d'approvisionnement plus courtes et plus souples. Les entreprises rapprocheront probablement leurs activités de production de leurs consommateurs et réduiront la segmentation des filières de manière à accroître la résilience de l'approvisionnement en cas de chocs extérieurs¹³.

53. La communauté internationale doit, pour relancer le commerce international, poursuivre les efforts qu'elle déploie dans le but d'assurer le fonctionnement des marchés et, ce faisant, assurer un flux équitable des biens et services nécessaires pour lutter contre la pandémie, tout en rejetant tout appel au nationalisme et au protectionnisme concernant les vaccins. Ces derniers nécessitent des intrants provenant de nombreux pays, et il peut être plus difficile d'accroître leur production si des politiques commerciales restrictives sont appliquées. Les régimes commerciaux ayant trait à la propriété intellectuelle ont également des répercussions sur la fourniture de vaccins, et les appels à l'élimination des droits de propriété concernant les vaccins contre la COVID-19 ne cessent de s'accroître.

54. Les flux d'échanges mondiaux dépendent aussi en partie de l'amenuisement des tensions commerciales et de l'allègement des mesures de restriction au commerce qui se sont accumulées. Bien que ces dernières (notamment les restrictions à l'exportation de fournitures médicales essentielles) se soient initialement intensifiées par suite de la crise, elles sont maintenant moins prévalentes. Le succès de la reprise des courants commerciaux dépendra également des mesures prises pour résoudre les problèmes qui se posent au niveau du système commercial multilatéral et procéder à sa réforme. Il importe, à cette fin, d'examiner, entre autres, le fonctionnement du système de règlement des différends et de parvenir à des accords sur les questions clés en cours de négociation, comme les subventions à la pêche. Il est aussi essentiel de veiller à ce que le système commercial multilatéral réponde mieux aux priorités du développement durable. Les gouvernements auront la possibilité de promouvoir les réformes nécessaires grâce aux différents événements de haut niveau prévus pour 2021, comme la douzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce et la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

55. Il importe aussi, pour ouvrir plus largement le commerce à tous, de replacer l'accent sur les pays moins intégrés dans les échanges internationaux. La cible 17.11 des objectifs de développement durable, qui est de doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020, n'a pas été atteinte, et il est nécessaire de renforcer les programmes d'aide pour le commerce dans ces pays. Cette aide doit également viser à soutenir l'autonomisation économique des femmes dans le domaine du commerce, d'autant plus que ces dernières ont été touchées de manière disproportionnée par la crise. Bien que la pandémie ait fait ressortir l'importance des technologies numériques en général, et du commerce électronique en particulier, leurs avantages ne sont pas équitablement partagés en raison de la fracture numérique. La communauté internationale doit réfléchir à la manière de mieux aider les pays en développement à tirer parti de la numérisation de l'économie afin d'accroître leur participation aux échanges internationaux.

¹² Organisation mondiale du commerce, « Le commerce international prêt pour une reprise forte, mais inégale après le choc causé par la pandémie de COVID-19 », communiqué de presse, 31 mars 2021.

¹³ CNUCED, « Global trade update », mai 2021.

56. Pour rendre le commerce plus inclusif, il faut aussi combler les écarts de financement des échanges, qui touchent de manière disproportionnée les petites entreprises et les pays qui ne sont pas pleinement intégrés aux chaînes d’approvisionnement mondiales ou au système financier international. L’écart de financement du commerce, qui était déjà de l’ordre de 1 500 milliards de dollars à l’échelle mondiale avant la crise, s’est encore accru, les financiers privés évoquant les risques commerciaux et les difficultés opérationnelles rencontrées. Les sources publiques de financement des échanges se sont développées dans le but de contrebalancer cette évolution. Les pays les moins avancés ne pouvant pas compter sur l’appui de banques d’exportation et d’importation bien capitalisées dans la même mesure que les autres pays, les banques multilatérales de développement demeurent des sources majeures de financement public du commerce. Ces institutions doivent répondre à des reprises inégales en recadrant leurs programmes sur les pays les moins avancés ainsi que sur des segments du marché tels que ceux constitués par les petites et moyennes entreprises.

E. Dette et viabilité de la dette

57. La pandémie de COVID-19 a provoqué une brusque augmentation de la vulnérabilité de la dette à l’échelle mondiale. Les importantes mesures de relance budgétaire et la baisse des recettes publiques, dans les pays développés et en développement, ont porté l’endettement public à des niveaux records. Selon les estimations, la dette publique mondiale aurait atteint près de 100 % du PIB en 2020, contre 65 % en 2008, ce qui entrave la riposte des pays à la crise et exacerbe les risques de soutenabilité de la dette.

58. De nombreux pays en développement assumaient déjà un lourd fardeau dû à leur endettement avant la pandémie. Cinq emprunteurs souverains n’ont pas honoré leurs obligations au titre de la dette en 2020, et plus de la moitié des pays moins développés et autres pays à faible revenu sont jugés courir un risque élevé de surendettement, ou être déjà surendettés.

59. Les mesures prises par la communauté internationale ont contribué à éviter une crise plus généralisée et systémique. Les banques centrales se sont employées à assouplir les conditions de financement et à réduire les tensions sur les marchés des titres de dette dans les pays à revenu intermédiaire. Les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu ont eu recours à des financements d’urgence du FMI et de banques multilatérales de développement. L’Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des Vingt, dont peuvent se prévaloir 73 pays moins avancés et à faible revenu, permet aux pays participants de réorienter des ressources destinées à financer le service de la dette pour les consacrer à la riposte à la crise. Au 18 juin 2021, l’Initiative avait assuré un allègement de l’ordre de 10,3 milliards de dollars à 47 pays admissibles¹⁴. La mise en place ultérieure du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l’Initiative de suspension du service de la dette permet d’élargir la portée de l’appui, qui ne se limite plus à l’apport de liquidités, mais consiste aussi à remédier aux problèmes de solvabilité des pays admissibles à bénéficier de l’Initiative de suspension du service de la dette. Trois pays ont jusqu’à présent demandé à être couverts par le Cadre commun.

60. Bien que les mesures prises par la communauté internationale aient joué un rôle essentiel, elles n’ont pas suffi. Le risque de surendettement demeure élevé dans de nombreux pays. Selon les estimations, les montants dus par les pays en développement au titre du service de la dette contractée ou garantie par le secteur

¹⁴ Voir www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

public se chiffrent à 356 milliards de dollars pour 2021 et à 329 milliards de dollars de plus pour 2022¹⁵. Bien que l'Initiative de suspension du service de la dette ait fourni à 47 pays une certaine marge de manœuvre, les montants dus à ce titre pour 2020 et 2021 devront être remboursés à une date ultérieure. Ces pays pourraient de ce fait se trouver confrontés à la nécessité d'effectuer des remboursements d'un niveau prohibitif au cours des prochaines années, ce qui pourrait replacer certains d'entre eux en situation de surendettement à moins que de nouvelles mesures d'allègement de la dette ne soient prises.

61. Il s'est avéré particulièrement difficile d'associer les créanciers privés aux efforts d'allègement de la dette. Par exemple, environ un tiers des obligations collectives au titre de la dette des pays admissibles à bénéficier de l'Initiative ont été contractés envers des créanciers privés. Aucun de ces derniers n'a toutefois participé à l'Initiative, ce qui nuit à son efficacité. Le Cadre commun vise à inclure les créanciers privés dans des conditions comparables, mais la manière d'appliquer concrètement un tel système n'a pas été clairement établie.

62. De fait, la crainte d'une dégradation de la note de crédit souveraine a dissuadé certains pays débiteurs d'adhérer à l'Initiative de suspension du service de la dette. Une telle dégradation est prévisible dans le Cadre commun, l'un des objectifs de ce dernier étant d'assurer un traitement comparable à tous les créanciers. Cela signifie que, si les efforts menés produisent des résultats, les créanciers privés participeront nécessairement à la réduction de la dette des pays, ce qui pourrait entraîner une dégradation de leur note de crédit, par exemple jusqu'au niveau de défaillance sélective. Cette évolution devrait toutefois être temporaire, et nécessaire à l'amélioration du bilan et de la cote de crédit de ces pays. Une fois que leur dette aura été restructurée, leur note de crédit sera probablement relevée, puisqu'ils seront mieux en mesure de rembourser de nouveaux emprunts. Le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement effectue des analyses supplémentaires des notes de crédit souveraines en vue de l'établissement du rapport *Financing for Sustainable Development Report* de 2022.

63. Les pays à revenu intermédiaire ayant un important fardeau de la dette ne sont toujours pas admissibles à bénéficier de l'Initiative de suspension du service de la dette et du Cadre commun. Un grand nombre de ces pays ont contracté des dettes importantes envers des créanciers commerciaux, en particulier de multiples détenteurs d'obligations, de sorte qu'il sera difficile en pratique de procéder aux restructurations de la dette qui pourraient s'avérer nécessaires.

64. De nombreux pays dont l'endettement demeure soutenable auront toutefois probablement des difficultés à éviter de profonds problèmes économiques et sociaux, en l'absence de nouveaux financements, en particulier si les autorités sont contraintes de mettre prématurément un terme à leur soutien budgétaire. La fragilité de la situation des finances publiques réduit aussi gravement la capacité de nombreux pays à faire face à des problèmes climatiques grandissants et à gérer une transition écologique.

65. Il est nécessaire de prendre des mesures plus résolues afin de permettre aux pays de disposer d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour investir dans une reprise durable, inclusive et verte, et pour remédier aux carences structurelles de l'architecture internationale de la dette souveraine. La note de synthèse intitulée « Liquidity and Debt Solutions to Invest in the SDGs: The Time to Act is Now » publiée par le Secrétaire général en mars 2021 présente une série de recommandations

¹⁵ Homi Kharas et Meagan Dooley, « COVID-19's legacy of debt and debt service in developing countries », Brookings Institution Global Working Paper, No. 148 (Washington, DC, Brookings Institution Center for Sustainable Development, décembre 2020).

visant à créer l'espace nécessaire à des investissements dans la riposte à la pandémie et à la réalisation des objectifs de développement durable, y compris une action climatique. Ces recommandations appellent notamment la communauté internationale à envisager de poursuivre des initiatives d'allègement de la dette.

66. Un mécanisme d'allègement de la dette pourrait s'appuyer sur le Cadre commun, et le compléter, pour aider les pays dans le besoin, et proposer des conseils juridiques et techniques – notamment sur les échanges de dette, les rachats de créances, le rehaussement du crédit, et la modification du profil de la dette et /ou son annulation – selon les conditions particulières régnant dans ces pays et les problèmes d'endettement auxquels ils sont confrontés. Des initiatives d'échange de dettes ont été lancées, ou le sont actuellement, dans plusieurs régions, et cette approche pourrait être poursuivie plus largement et à plus grande échelle. Il serait également possible de recourir à une facilité pour établir des fiches de conditions standardisées et formuler des dispositions relatives aux emprunts dont le remboursement est conditionné par la situation économique de l'État emprunteur que les créanciers officiels bilatéraux pourraient systématiquement inclure dans leurs propres instruments de financement.

67. La crise actuelle offre également la possibilité de renforcer l'architecture internationale de la dette de manière à pouvoir faire face à une éventuelle augmentation des opérations de restructuration de dettes après la pandémie, dans un contexte caractérisé par une modification de la composition des créanciers. Il pourrait s'agir notamment d'améliorer la transparence de la dette ; de conforter les clauses contractuelles concernant, entre autres, le recours à des emprunts dont le remboursement est conditionné par la situation économique de l'État, comme les clauses relatives aux ouragans ; et d'examiner les options juridiques permettant de régler plus efficacement la crise de la dette.

F. Surmonter les problèmes systémiques

68. La crise de la COVID-19 a encore accru le caractère pressant des appels lancés de longue date en faveur d'un renforcement du filet de sécurité financière mondiale. Malgré les importants efforts déployés par le FMI et d'autres organisations dans le but de conforter les instruments de financement existants et d'en concevoir de nouveaux, il est nécessaire de prendre de nouvelles mesures et de mener des réformes plus profondes pour assurer une meilleure reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19 et établir un filet de sécurité financière mondiale qui permettra de faire face à de futures crises. Il a été proposé, entre autres, de renforcer les instruments de financement du FMI, notamment en procédant à une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux et en accroissant le rôle que jouent ces derniers à l'appui du développement durable ; d'améliorer la coordination en confortant les accords régionaux de financement ; et de procéder à la révision des quotes-parts, notamment pour élargir l'enveloppe de ressources dont dispose le FMI et accroître la voix et la participation des pays en développement¹⁶. Il faut resserrer la coopération pour atténuer les risques que posent pour la stabilité financière mondiale des facteurs non économiques, comme les changements climatiques.

69. La crise de la COVID-19 a mis en relief et exacerbé les vulnérabilités du système financier international et les risques auxquels il est exposé. Bien que les mesures de soutien extraordinaires prises au début de la pandémie aient permis de stabiliser les marchés financiers et soutenu l'économie mondiale, elles peuvent aussi

¹⁶ Pour plus de détails, voir le rapport du Secrétaire général sur le système financier international et le développement (A/76/230).

avoir contribué à l'accumulation de risques futurs, y compris l'augmentation de l'endettement et le risque de bulles de prix d'actifs. La reprise économique irrégulière actuellement observée pourrait entraîner une rapide dégradation de la situation financière dans les pays en développement, en particulier les pays très endettés, si les taux d'intérêt mondiaux augmentaient. L'apport de financements d'urgence et l'allègement de la dette des pays les plus pauvres ont contribué à répondre à des besoins de liquidités et de balance des paiements pressants en 2020, mais de nombreux pays en développement continuent d'avoir d'importants besoins de financement.

70. Le filet de sécurité financière mondial fait intervenir de multiples institutions et instruments établis dans le but de répondre aux crises économiques et financières antérieures. Le FMI jouant un rôle central en ce domaine, il est basé sur des accords régionaux de financement, sur des accords de swap bilatéraux et, au niveau national, sur les propres réserves de change des pays. Bien qu'il se soit nettement développé depuis la crise financière de 2008, ce filet présente encore des lacunes. Les mécanismes de financement du FMI ont été la principale source de soutien sous forme de liquidités extérieures pour la plupart des pays en développement durant la crise de la COVID-19. À la fin de mai 2021, le FMI avait approuvé des financements d'urgence, de nouvelles modalités de financement et l'augmentation des montants d'accords existants à hauteur de près de 110 milliards de dollars en faveur de 84 pays, et avait accordé des allègements de dette de 726 millions de dollars au profit de 29 de ses pays membres les plus pauvres¹⁷.

71. Certaines mesures axées sur le court terme ont été prises dans le but d'accroître la capacité du FMI à accorder des financements concessionnels, qui ont notamment donné lieu à la reconstitution des ressources du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et du fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes et à un relèvement des plafonds d'accès. En avril 2020, le FMI a mis en place une nouvelle ligne de liquidité à court terme pour les pays membres dont les fondamentaux et les politiques macroéconomiques sont très solides, mais il n'y a pas encore eu recours.

72. En juillet 2021, le Conseil d'administration du FMI a approuvé une nouvelle allocation de DTS d'un montant équivalant à 650 milliards de dollars, à laquelle le Conseil des gouverneurs devrait donner son approbation finale en août 2021. Les débats consacrés à la manière d'accroître l'impact des DTS en les orientant sur les pays qui en ont le plus besoin se poursuivent également. La possibilité d'utiliser les DTS à des fins autres que leur objet initial qui était de servir d'actif de réserve international, notamment pour atteindre les objectifs de développement, est en cours d'examen. Ce dernier pourrait déboucher sur la mise en place de nouveaux mécanismes permettant d'utiliser les DTS pour mobiliser des financements supplémentaires à l'appui du développement.

73. Les allocations de DTS étant réparties proportionnellement aux quotes-parts au FMI, un peu moins d'un tiers du montant approuvé (418 milliards de dollars) reviendra aux pays développés. Un grand nombre de pays affichant de solides positions extérieures ont indiqué qu'ils étaient prêts à affecter volontairement les DTS inutilisés dont ils disposaient aux pays en difficulté. Plusieurs propositions concernant l'allocation de ces DTS, qui recueillent un appui politique variable, sont à l'étude. Elles sont décrites ci-après :

¹⁷ L'aide financière et l'allègement du service de la dette assurée par le FMI en raison de la COVID-19 sont présentés sous forme ventilée à l'adresse www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker.

a) Une option dûment considérée consiste à rétrocéder des DTS aux pays à faible revenu par l'intermédiaire du fonds fiduciaire du FMI pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance : certains pays ont déjà orienté leurs ressources en DTS existantes de cette manière, et la capacité du FMI à accorder des financements concessionnels a triplé en 2020 ;

b) Un intérêt grandissant est porté à la mise en place d'un fonds fiduciaire pour la résilience et la viabilité au FMI, dans le but d'aider plus particulièrement les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure ; cette proposition s'inscrit dans le droit fil de l'appel lancé par le Secrétaire général et d'autres parties prenantes en vue de la création d'un nouveau fonds fiduciaire au FMI pour faire face aux besoins des pays à revenu intermédiaire vulnérables, en particulier les petits États insulaires en développement ;

c) Il a aussi été suggéré, entre autres, de procéder au transfert de DTS par l'intermédiaire de fonds fiduciaires nouveaux ou existants établis dans des banques multilatérales de développement et/ou des banques régionales de développement (celles-ci étant déjà des détentrices agréées de DTS, il ne serait pas nécessaire de modifier les statuts du FMI)¹⁸. Ces fonds pourraient contribuer à financer des besoins sanitaires et des investissements axés sur la réalisation des objectifs de développement durable, fi de promouvoir des reprises plus vertes et plus robustes ;

d) Certaines propositions envisagent une refonte plus profonde du rôle que pourraient jouer les DTS à l'appui d'un développement durable à long terme (et nécessiteraient l'apport de modifications aux statuts du FMI). Elles comprennent, notamment : i) la désignation de nouveaux détenteurs agréés qui pourraient accroître l'effet de levier des DTS ; ii) la modification de la formule de répartition des DTS ; iii) un recours accru au DTS en tant que monnaie mondiale ou actif de placement, y compris par des acteurs privés.

74. L'importance que revêt la gestion des conséquences de la volatilité des flux de capitaux a de nouveau été mise en relief par la crise de la COVID-19. Les pays doivent considérer toute la panoplie des instruments d'intervention – politiques monétaires, de change, macroprudentielles, de gestion des flux de capitaux et autres, et les inclure dans des cadres de financements nationaux intégrés et cohérents. La coopération internationale peut contribuer à renforcer les capacités des pays en développement à utiliser toute la gamme de ces instruments, notamment en donnant lieu à la formulation d'orientations cohérentes et à l'apport d'une assistance technique par les institutions financières internationales et les organisations internationales.

75. Il importe également de renforcer la coopération à l'échelle mondiale pour pouvoir faire face aux conséquences des risques non économiques grandissants, notamment les risques climatiques, sociaux et environnementaux, pour la stabilité financière. Le rapport *Financing for Sustainable Development Report 2021*¹⁹ appelle les organismes de normalisation et les autorités à présenter des directives aux institutions financières en vue de l'inclusion du climat et d'autres facteurs se rapportant aux objectifs de développement durable dans leurs évaluations des risques et de procéder à des tests de résistance aux aléas climatiques dans le cadre de l'évaluation de leurs risques financiers. Les banques centrales doivent, certes, continuer à prendre des mesures de protection pour préserver la stabilité financière et protéger leurs propres bilans, mais elles pourraient aussi examiner les répercussions

¹⁸ La liste des détenteurs agréés est disponible à l'adresse www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right.

¹⁹ Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2021* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.21.I.6), p. 148.

climatiques de leurs stratégies d'achat d'obligations « neutres pour le marché », ces dernières reflétant fréquemment les distorsions du marché en faveur de gros émetteurs de carbone²⁰.

G. Science, technologie, innovation et renforcement des capacités

76. La science, la technologie et l'innovation jouent un rôle déterminant dans la riposte mondiale face à la crise de la COVID-19, et peuvent aider à édifier des sociétés plus résilientes, écologiques et inclusives. Bien que les innovations, notamment les vaccins et les nouveaux traitements, aident à faire face à la situation d'urgence médicale et préparent le terrain à la reprise, il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour assurer un accès équitable à ces dernières à l'échelle mondiale. Les nouvelles technologies numériques ont soutenu l'activité économique et sociale durant la pandémie, et l'accélération des évolutions en ce domaine pourrait avoir des conséquences durables sur tous les aspects de la vie. Il faudra adopter des politiques du numérique, procéder à des investissements dans les infrastructures électroniques et établir des cadres réglementaires pour surmonter la fracture numérique grandissante et remédier à d'autres conséquences involontaires.

77. Le Mécanisme COVAX – qui est l'axe vaccin du Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la COVID-19 – vise à accélérer la formulation et la fabrication de vaccins contre la COVID-19 et à garantir à tous un accès juste et équitable. La production de vaccins a toutefois été limitée à un très petit nombre de pays, et l'accès à ces derniers est jusqu'à présent très inégal puisque (comme indiqué précédemment) les pays à revenu élevé ont administré près de 44 % des doses disponibles au niveau mondial, tandis que les pays à faible revenu n'en ont administré que 0,4 %²¹. L'insuffisance des capacités de production et le manque d'accès aux technologies et aux intrants essentiels entravent la production nationale de vaccins dans de nombreux pays en développement. Pour remédier à cette réponse à deux vitesses et lutter contre la COVID-19 dans le monde entier, il faut que les parties prenantes publiques et privées collaborent pour au moins doubler la capacité de production en examinant toutes les options, de l'octroi de licences d'office et du transfert de technologies au regroupement de brevets et à une application souple des droits de propriété intellectuelle.

78. Les nouvelles technologies numériques soutiennent l'activité économique et sociale dans de nombreux domaines, notamment grâce à l'apprentissage en ligne, à la cybersanté, au télétravail, au commerce électronique, à l'administration en ligne et aux services financiers numériques. Les évolutions survenues dans les domaines des actifs numériques et des stablecoins se sont accélérées, de même que les travaux consacrés aux monnaies numériques de banque centrale. En 2020, toutefois, les abonnés à un service de haut débit fixe dans les pays les moins avancés ne constituaient que 1,3 % des habitants, contre 11,5 % en moyenne dans les pays en développement et 33,6 % dans les pays développés²². La possibilité de bénéficier des nouvelles technologies dépendant de facteurs d'inégalités comme le niveau de revenu, le sexe, l'âge, le niveau d'instruction et la santé, les fractures sociales pourraient encore s'aggraver. L'accélération des évolutions dans le domaine numérique pose aussi d'autres risques et a des conséquences involontaires, comme la propagation grandissante d'informations erronées et de la désinformation, et la dominance croissante du marché par les grandes plateformes numériques.

²⁰ Ibid., p. 8.

²¹ Organisation mondiale de la Santé, « Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point de presse sur la COVID-19 – 7 juin 2021 », 7 juin 2021.

²² *Financing for Sustainable Development Report 2021*, p. 164.

79. Le recours aux services financiers numériques s'est accru durant les périodes de confinement et de distanciation sociale, et il a permis à de nombreux ménages et aux micro-, petites et moyennes entreprises d'avoir accès à des ressources financières et de maintenir un certain niveau d'activité économique. Les autorités de nombreux pays ont contribué à cette évolution dans le cadre de leurs stratégies d'atténuation des effets de la pandémie de COVID-19. Des mesures réglementaires telles que la réduction ou l'abolition des frais de transaction et/ou l'accroissement des plafonds établis pour le montant des transactions ont accru l'attrait des paiements numériques, tandis que l'assouplissement temporaire des règles de conformité fondées sur la connaissance du client et les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux ont facilité l'acceptation numérique de nouveaux clients²³. De nombreux gouvernements ont également accru le recours aux transferts de gouvernement à personne (G2P) au titre de l'assistance sociale par des moyens numériques durant les périodes de confinement. Malgré les nombreux avantages que présentent les services financiers numériques, le rapide accroissement de leur ampleur exacerbe les risques qu'ils posent, notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs et l'exclusion numérique, l'intégrité et la stabilité financières, et la concurrence. Les cyberattaques qui peuvent être lancées contre des institutions financières d'importance systémique ou leurs prestataires de services numériques sont aussi une menace grandissante pour la stabilité financière.

80. Pour mettre la technologie numérique au service d'une reprise durable et résiliente permettant de surmonter les fractures numériques et d'atténuer d'autres risques nouveaux et émergents, les responsables de l'action publique doivent collaborer avec toutes les parties prenantes de manière à assurer à tous un accès à Internet d'un coût abordable et à accroître la maîtrise du numérique. Le Plan d'action de coopération numérique présente une manière de connecter les quatre milliards d'habitants restant à Internet d'ici 2030²⁴. Il est nécessaire d'établir des cadres réglementaires et, notamment, de renforcer la réglementation antitrust, pour réduire la position dominante des grandes plateformes numériques, y compris dans le domaine de la technologie financière, et de créer des conditions de concurrence plus équitables. Les stratégies nationales d'inclusion financière doivent s'appuyer sur les possibilités offertes par les technologies financières tout en s'attaquant aux inégalités et aux menaces à la stabilité financière.

IV. Conclusion

81. La crise de la COVID-19 a mis en évidence les importantes vulnérabilités et inégalités de l'économie mondiale et des systèmes financiers. Elle a montré à quel point il était urgent de procéder à des investissements dans les personnes et dans une reprise durable, ainsi qu'à des réformes de l'architecture financière et politique mondiale. Il importe de commencer par considérablement accroître l'accès des pays en développement aux vaccins. Dans le même temps, la crise offre une occasion unique de changer de cap et de placer le monde sur une trajectoire de développement plus durable, plus inclusive et tenant compte des risques.

82. De nombreux pays en développement n'ont toutefois pas la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour entreprendre les investissements nécessaires à une reprise

²³ Voir, par exemple, Banque mondiale et Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF), *The Global Covid-19 FinTech Regulatory Rapid Assessment Report* (Washington, Banque mondiale ; et Cambridge (Royaume-Uni), Université de Cambridge, 2020), p. 34 et 38.

²⁴ Organisation des Nations Unies, Assemblée générale, « Plan d'action de coopération numérique : application des recommandations du Groupe de haut niveau sur la coopération », rapport du Secrétaire général du 29 mai 2020 (A/74/821).

inclusive et durable. Sans soutien supplémentaire, ils seront laissés pour compte. La réalisation d'investissements productifs dans le stock de capital devrait aussi améliorer la viabilité de la dette à long terme, même si ces investissements accroissent les niveaux d'endettement à court terme. Dans ce contexte, la communauté internationale doit formuler des stratégies fondées sur l'adoption d'horizons à très long terme pour les financements et les investissements.

83. Au niveau national, les responsables de l'action publique doivent assurer la concordance de leurs programmes de reprise avec la poursuite des objectifs de développement durable et l'atteinte des cibles climatiques, notamment en adoptant des approches de financement intégrées. Des cadres de financements nationaux intégrés ayant l'adhésion des pays peuvent aider ces derniers à concevoir des solutions de financement à l'appui d'une reprise durable prenant en compte les interconnexions entre les domaines d'intervention du Programme d'action d'Addis-Abeba, ainsi que les dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable.

84. Les actions menées au plan national ne suffiront toutefois pas à elles seules. La crise de la COVID-19 a montré que les problèmes les plus graves – ceux qui sont associés aux pandémies, au climat, à la biodiversité, à la dette et à d'autres risques systémiques – sont d'envergure mondiale et ne pourront être réglés que si tous les pays joignent leurs efforts et mènent une action concertée pour atteindre des objectifs communs. Une action collective est indispensable.

85. Le renforcement du multilatéralisme et les nouvelles formes de coopération mondiale peuvent permettre de rassembler différentes communautés de décision et de donner à ceux qui sont les plus vulnérables à des chocs et à des crises le moyen de se faire entendre. L'Organisation des Nations Unies demeure une plateforme unique qui permet de poursuivre des dialogues sur l'action à mener dans le domaine du financement dans les dimensions économiques, sociales et environnementales, y compris climatiques, du développement durable à l'échelle mondiale.