

18 mai 2023
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-dix-septième session
Point 126 a) de l'ordre du jour
Renforcement du système des Nations Unies :
renforcement du système des Nations Unies

Notre Programme commun

Note d'orientation n° 6 : réformes de l'architecture financière internationale

Résumé

Seule une coopération internationale renforcée nous permettra de relever les défis qui se posent à nous. Le Sommet de l'avenir, qui doit se tenir en 2024, offrira l'occasion de définir ensemble des solutions multilatérales en faveur d'un avenir meilleur et également de renforcer la gouvernance mondiale pour le bien des générations actuelles et futures (résolution [76/307](#) de l'Assemblée générale). J'ai été invité, en ma qualité de Secrétaire général, à apporter ma contribution aux préparatifs du Sommet sous la forme de recommandations pratiques s'inscrivant dans la continuité des propositions que j'ai formulées dans mon rapport intitulé « Notre Programme commun » ([A/75/982](#)), établi pour donner suite à la déclaration faite à l'occasion de la célébration du soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies (résolution [75/1](#) de l'Assemblée générale). La présente note d'orientation constitue une déclinaison de cette contribution. J'y développe les idées initialement proposées dans Notre Programme commun en prenant en compte les orientations données ultérieurement par les États Membres ou issues de consultations intergouvernementales et multipartites tenues pendant un an, tout en veillant à en assurer l'ancrage dans les buts et principes consacrés dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (6 juin 2023).



I. Introduction

1. Créée en 1945 après la Seconde Guerre mondiale, l'architecture financière internationale risque de ne pas surmonter l'épreuve sans précédent à laquelle elle est soumise. Établie par et pour les pays industrialisés de l'après-guerre, à une époque où ni les risques climatiques ni les inégalités sociales, pas même l'égalité des genres, n'étaient considérés comme des questions majeures pour le développement, elle présentait déjà des déficiences au moment de sa conception. Celles-ci contrastent de plus en plus avec la réalité et les besoins du monde contemporain, et rendent l'architecture totalement inadaptée face à un monde caractérisé par des changements climatiques implacables, des risques systémiques croissants, des inégalités extrêmes, des préjugés sexistes profondément ancrés, des marchés financiers hautement intégrés et vulnérables à la contagion transfrontalière, et des changements démographiques, technologiques, économiques et géopolitiques spectaculaires.

2. L'architecture existante n'a pas réussi à soutenir la mobilisation d'un financement stable, pérenne et à grande échelle pour les investissements qu'il importe de consacrer à la lutte contre la crise climatique et à la réalisation des objectifs de développement durable pour les huit milliards de personnes que compte la planète. Comme indiqué ci-après, elle souffre d'inégalités, de lacunes et d'inefficacités profondément enracinées :

a) les pays en développement se voient proposer des coûts d'emprunt plus élevés sur les marchés financiers, y compris lorsque l'on tient compte du risque de défaillance et de la volatilité des marchés ; de nombreux États consacrent une part importante de leurs recettes au paiement du service de la dette et ne sont pas en mesure d'investir suffisamment dans des services qui iraient dans le sens des droits fondamentaux en matière de santé, d'éducation et de protection sociale ;

b) en temps de crise, les pays n'ont pas tous accès aux liquidités dans les mêmes conditions : de fait, seule une petite partie des droits de tirage spéciaux (DTS) sont alloués aux pays en développement ; ainsi, l'Afrique, qui compte 1,4 milliard d'habitants et où plus de 60 % de l'extrême pauvreté est concentrée, n'a reçu que 5,2 % de l'émission la plus récente de DTS ;

c) on investit trop peu dans les biens communs universels, y compris dans la préparation aux pandémies et dans l'action climatique ;

d) la volatilité des marchés financiers et des flux de capitaux, les crises financières mondiales à répétition et le surendettement chronique des États ont des conséquences désastreuses pour le développement durable.

3. De même, l'architecture fiscale internationale a marqué le pas par rapport à l'évolution du monde. Il importe que les pays puissent compter sur leurs propres ressources pour financer les investissements dans leur propre développement durable et équitable, mais la fraude et l'évasion fiscales qui se produisent au niveau mondial limitent les moyens dont ils disposent à cet égard.

4. Un monde à deux vitesses, où riches et pauvres cohabitent, recèle des dangers manifestes pour l'économie mondiale et bien d'autres domaines. Faute d'une action urgente et ambitieuse qui aidera à changer de cap, ce clivage se traduira par des divergences durables, une fragmentation économique et des fractures géopolitiques. Il est dans l'intérêt de tous les pays développés et en développement de réformer l'architecture financière internationale afin de rétablir la confiance dans le système et d'empêcher la poursuite de la dérive et la fragmentation des relations financières et économiques internationales qui en résulterait. Nous devons élaborer un nouvel ensemble de règles et d'institutions qui soutiennent une nouvelle convergence pour le XXI^e siècle et permettent à tous les pays de parvenir à une transformation durable,

inclusive et juste. L'architecture financière internationale devrait être structurée de manière à soutenir dynamiquement la réalisation des objectifs de développement durable et l'exercice des droits humains. La seule façon de faciliter l'établissement d'une telle structure est de procéder à une réforme ambitieuse, dont le point de départ serait l'institution d'une gouvernance économique mondiale plus inclusive, plus représentative et, en fin de compte, plus efficace.

5. La présente note d'orientation regroupe des recommandations orientées vers l'action aux fins de la réforme de l'architecture financière et fiscale internationale dans six domaines :

- a) la gouvernance économique mondiale ;
- b) l'allégement de la dette et le coût des emprunts souverains ;
- c) le financement public international ;
- d) le renforcement du filet de sécurité financière mondial ;
- e) des cadres politiques et réglementaires qui remédient au court-termisme sur les marchés financiers, qui relie mieux la rentabilité du secteur privé au développement durable et aux objectifs de développement durable et qui s'attaquent à la question de l'intégrité financière ;
- f) une architecture fiscale mondiale au service d'un développement durable équitable et inclusif.

II. À quoi correspond l'architecture financière internationale ?

6. L'architecture financière internationale désigne les dispositifs de gouvernance qui préservent la stabilité et le fonctionnement des systèmes monétaires et financiers mondiaux. Elle a évolué au fil du temps, souvent de manière ad hoc, au gré des préférences politiques exprimées par les grandes économies face aux chocs et aux crises économiques et financières. On a parfois parlé de « non-système »¹ pour décrire l'ensemble existant de cadres, de règles, d'institutions et de marchés financiers internationaux qui collectivement constituent l'architecture financière internationale. Par « architecture financière internationale », on entend :

- a) la gouvernance des institutions financières internationales publiques, telles que les banques multilatérales de développement et le Fonds monétaire international (FMI), ainsi que des banques publiques internationales de développement et des fonds mondiaux (comme le Fonds vert pour le climat) ;
- b) les organismes de normalisation financière qui établissent des normes encadrant la gouvernance des finances privées, tels que le Conseil de stabilité financière, la Banque des règlements internationaux, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, le Conseil des normes comptables internationales et le Groupe d'action financière ;
- c) les accords monétaires, tels que les accords financiers régionaux et le réseau de lignes de swap bilatérales ;
- d) les groupements informels de pays qui agissent en tant qu'organismes de normalisation, tels que le Groupe des Sept (G7) et le Groupe des Vingt (G20) ;

¹ Voir, par exemple, José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System* (Oxford University Press, 2017).

e) les organismes non universels d'établissement de normes, en particulier l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

f) les groupes de créanciers chargés de traiter les questions relatives à la dette souveraine, notamment le Club de Paris, le Club de Londres, le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, convenu par les pays du G20 et du Club de Paris, et l'International Capital Market Association (entité privée qui publie des clauses types pour les titres de dette), ainsi que les agences mondiales de notation ;

g) l'Organisation des Nations Unies en tant qu'organisme de normalisation et de mise en œuvre.

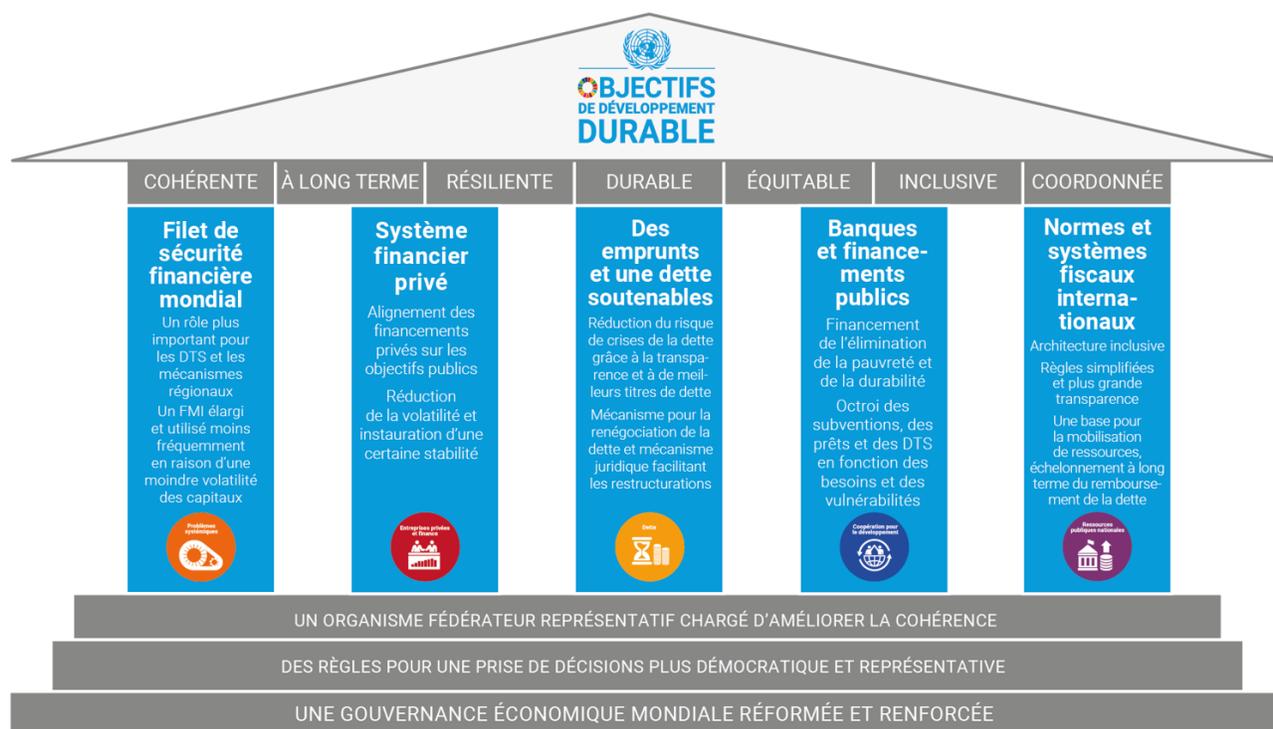
7. L'architecture financière internationale ne recoupe pas tous les domaines d'action du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, mais elle doit être cohérente et complétée par des règles encadrant le commerce, la fiscalité, l'intégrité financière, les technologies, la durabilité environnementale et l'action climatique, ainsi que d'autres aspects afférents au développement. Les réformes de l'architecture internationale (voir figure I) auront un effet démultiplié si elles s'accompagnent d'un renforcement des politiques et des capacités de financement nationales, par exemple au moyen de cadres de financement nationaux intégrés, qui exigeront de solides activités de renforcement des capacités bénéficiant du soutien de la communauté internationale.

III. Réformer et renforcer la gouvernance économique mondiale

Arguments en faveur de la réforme

8. La gouvernance économique mondiale n'a pas suivi l'évolution de l'économie mondiale, la montée en puissance des pays du Sud et divers changements géopolitiques (notamment la fin du colonialisme et la reconnaissance du droit humain à l'autodétermination). La structure et le dispositif de gouvernance actuels des institutions financières internationales ont été mis sur pied il y a près de 80 ans à une conférence des Nations Unies réunissant seulement 44 délégations (alors que le FMI et la Banque mondiale comptent aujourd'hui 190 membres). En dépit des engagements répétés pris en faveur d'une véritable adaptation du système et malgré des améliorations apportées entre 2005 et 2015, la représentation des pays en développement est demeurée généralement inchangée ces dernières années au sein des institutions financières internationales, des banques régionales de développement et des organismes de normalisation. Les gouvernements des plus grands pays développés continuent de détenir un droit de veto dans les organes de décision de ces institutions et les modifications concernant le droit de vote dans les institutions financières internationales figurent parmi les réformes du dispositif de gouvernance mondial les plus âprement contestées.

Figure I
Une architecture financière internationale réformée et adaptée aux besoins du XXI^e siècle



9. En outre, le manque de cohérence et de coordination dans la gestion économique mondiale s'est soldé par l'adoption de mesures disparates face aux crises économiques, financières, alimentaires, énergétiques et autres, ainsi qu'aux situations d'urgence liées aux catastrophes et aux conflits. Les chocs que produisent les crises économiques et financières, les conflits, les catastrophes naturelles et les épidémies se répandent rapidement dans le monde fortement interdépendant qui est le nôtre. La fin du système de change de Bretton Woods dans les années 1970 a bouleversé les mécanismes de coordination convenus dans les années 1940, qui étaient eux-mêmes insatisfaisants. Cela a donné naissance à de très nombreux clubs et institutions informelles (qu'il s'agisse des Groupes des Cinq, Six, Sept, Huit et Dix ou du Comité des Vingt, ou encore du G20), ainsi qu'à des institutions plus formelles dont la composition varie (par exemple, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs, le Groupe d'action financière, le Conseil de stabilité financière, le Comité monétaire et financier international et le Comité du développement), mais les pays en développement n'y sont pas véritablement représentés et les questions économiques et questions connexes ne sont pas suffisamment coordonnées au niveau mondial.

Action 1 : transformer la gouvernance des institutions financières internationales

- Réviser les formules de calcul des quotes-parts au FMI afin de tenir compte de l'évolution de la situation mondiale.
- Réformer les règles encadrant le nombre de voix et la prise de décision pour les rendre plus démocratiques, par exemple au moyen de l'adoption de la règle de la double majorité.
- Dissocier l'accès aux ressources des quotes-parts et faire en sorte que l'accès aux ressources soit déterminé à la fois en fonction des revenus et des

vulnérabilités [au moyen d'un indice de vulnérabilité multidimensionnel ou d'indicateurs allant au-delà du produit intérieur brut (PIB)].

- Accroître la représentation des pays en développement et leur donner plus de poids dans les conseils d'administration, et améliorer la transparence des institutions.
- S'efforcer d'assurer une représentation équilibrée des sexes dans toutes les structures de gouvernance de ces institutions, en particulier au niveau de la direction.

Réforme de la gouvernance du Fonds monétaire international

10. La seizième révision générale des quotes-parts du FMI, qui devrait s'achever à la mi-décembre 2023, est l'occasion de doter le Fonds de ressources plus importantes et d'accroître sa capacité de prêt, tout en faisant en sorte que les pays en développement puissent mieux s'y faire entendre et y être davantage représentés.

11. Les quotes-parts jouent plusieurs rôles, notamment elles fixent les contributions des pays aux ressources de base du Fonds ; elles déterminent la majorité des voix attribuées aux pays membres ; elles déterminent des plafonds pour l'accès aux ressources, au-delà desquels les pays commencent à payer des frais plus élevés et les programmes du FMI sont soumis à un contrôle politique plus strict ; elles déterminent la part des membres dans les allocations de DTS. La formule utilisée pour guider l'attribution des quotes-parts, qui a été adoptée en 2008 (50 % sur la base du PIB, 30 % sur la base de l'ouverture commerciale, 15 % sur la base de la volatilité des flux de capitaux et 5 % sur la base du niveau des réserves), reflète ces différentes utilisations en tentant d'équilibrer deux concepts potentiellement contradictoires, à savoir la capacité de payer d'un pays et la probabilité qu'il ait besoin de ressources².

12. Les membres du FMI devraient supprimer le lien existant entre la capacité de paiement et le nombre de voix et les allocations et mettre au point des instruments distincts réservés à des usages distincts. Tout d'abord, le mécanisme de détermination des contributions en fonction de la capacité de paiement devrait être simple, fondé sur le revenu national et prévoir des ajustements et des limitations appropriés, comme c'est le cas à l'Organisation des Nations Unies (voir la figure II pour une comparaison de différentes formules de calcul des quotes-parts). La formule devrait également permettre d'ajuster automatiquement le montant global des quotes-parts pour refléter les évolutions au fil du temps, ce qui éviterait les blocages résultant de négociations politiques pluriannuelles.

13. Deuxièmement, les décisions du FMI devraient être adoptées selon le principe du vote à la double majorité, semblable aux règles de vote appliquées par de nombreuses assemblées législatives. Les Statuts du FMI accordent déjà une grande importance à la question de l'obtention d'un large accord sur les réformes puisqu'ils subordonnent l'adoption des amendements à l'obtention d'une double super majorité (85 % du nombre de voix, 60 % des pays membres). Il convient que ce système de double majorité soit élargi à toutes les décisions du FMI. Une telle approche faciliterait la prise de décisions fondées sur le consensus et renforcerait la confiance dans l'institution.

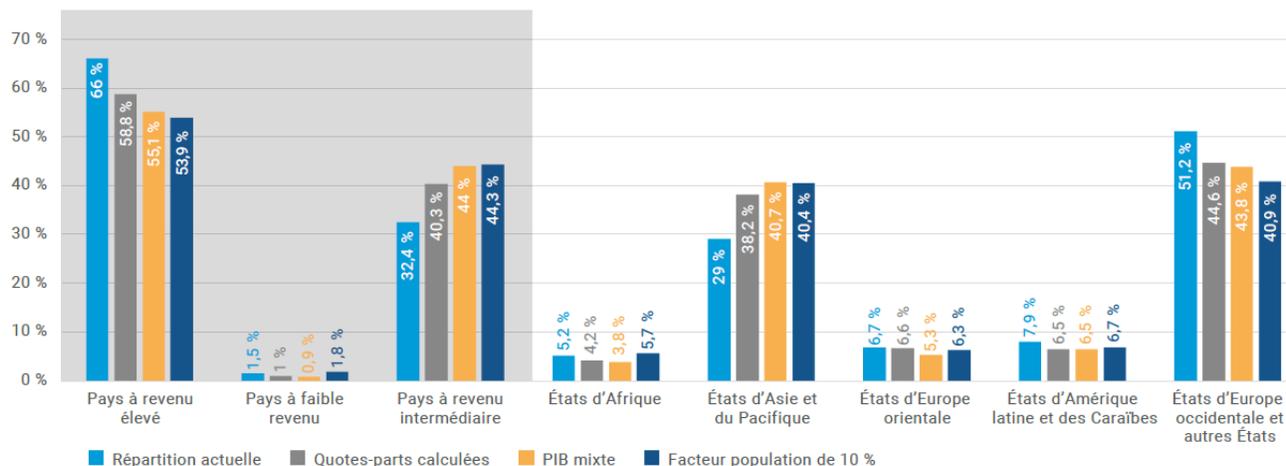
14. Le nombre de voix accordé à tel ou tel membre obéit à un système combinant quotes-parts et voix de base, ces dernières étant accordées à tous les pays de manière

² Le fait de recourir à des données sur le commerce comme indicateur de l'ouverture d'un pays n'est pas aussi pertinent dans un système économique hautement mondialisé et financiarisé : de fait, peu de crises de la balance des paiements sont provoquées par des déficits commerciaux soutenus, compte tenu du rôle prépondérant des flux de capitaux.

égale. Néanmoins, les voix de base ne représentent plus que 5,5 % du nombre total de voix, soit moins de la moitié du nombre fixé à la création du FMI. Il faudrait au minimum que la part des voix de base soit de nouveau fixée au niveau initial, à savoir un neuvième du nombre total de voix. Une proposition pour les huit neuvièmes restants consiste à ajouter une composante population à la formule de calcul des quotes-parts (voir figure II). Toutefois, il convient de noter que le passage à un vote à la double majorité rend la répartition des quotes-parts moins importante dans ce domaine.

15. Troisièmement, il convient de dissocier des quotes-parts les limites pesant sur l'accès aux prêts du FMI et aux allocations de droits de tirage spéciaux, de sorte que chacun puisse mieux fonctionner. Conformément aux débats en cours à l'ONU, l'évaluation des besoins devrait être liée aux revenus et à la vulnérabilité (au moyen d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle ou d'indicateurs allant au-delà du PIB).

Figure II
Modèles de répartition des quotes-parts du Fonds monétaire international



Note : Les quotes-parts au Fonds monétaire international sont les éléments de base de la structure financière et du dispositif de gouvernance du Fonds ; elles déterminent les contributions, les limites d'accès aux DTS et près de 95 % du nombre de voix. Les pays sont classés en fonction des groupes de revenus définis par la Banque mondiale et des groupes politiques existant à l'ONU. La part du total des quotes-parts calculées montre la distribution des quotes-parts si la formule de calcul convenue est appliquée selon les spécifications du Conseil d'administration et sur la base des données de 2021 pour le PIB, les soldes des transactions courantes et les réserves. Le PIB mixte reflète l'un des éléments de la formule de calcul des quotes-parts convenue par le FMI : on applique une pondération de 60 % correspondant aux taux de change du marché et une pondération de 40 % correspondant à la parité de pouvoir d'achat. L'ajout à la formule actuelle d'un facteur population fixé à 10 % se fait par la réduction de la variable ouverture de l'économie qui est ramenée à 25 % et du facteur variabilité des flux commerciaux qui est ramené à 10 %, les autres variables et la compression restant inchangées.

Réforme de dispositif de gouvernance de la Banque mondiale

16. Historiquement, les réformes du dispositif de gouvernance de la Banque mondiale et de celui du FMI allaient souvent dans le même sens, mais cela a cessé d'être le cas à la réunion annuelle du FMI et du Groupe de la Banque mondiale tenue à Lima en 2015. À cette occasion, les actionnaires de la Banque mondiale se sont entendus sur les principes de Lima, qui comprennent une formule dynamique visant à guider les examens de la représentation des actionnaires. La formule dynamique est une bonne mesure de la capacité de contribution, mais elle n'a pas été mise en œuvre de manière efficace. La Banque estime que 43 pays restent sous-représentés et qu'il y a 10 cas extrêmes. Les augmentations de capital des banques multilatérales de

développement, auxquelles il faut procéder pour améliorer le financement du développement à faible coût (voir sect. V), sont l'occasion d'accroître la proportion du nombre total de voix revenant aux pays en développement. Elles devraient être utilisées pour mettre pleinement en œuvre la formule dynamique convenue, de sorte que les augmentations sélectives de capital constituent un élément essentiel de l'augmentation du capital de la Banque mondiale. Le Conseil de la Banque mondiale devrait également établir des procédures pour que les décisions soient prises selon la règle de la double majorité.

Autres réformes

17. D'autres réformes de la gouvernance des institutions financières internationales revêtent une grande importance en ce qui concerne l'équilibre du programme de réformes. La structure actuelle des conseils d'administration est moins représentative que la structure initialement prévue. La structure d'origine comprenait 12 administrateurs pour 44 membres. Aujourd'hui, le FMI compte 24 administrateurs et 190 pays membres et la Banque mondiale 25 administrateurs et 190 pays membres également. Pour maintenir le rapport qui était prévu à l'origine entre le nombre d'administrateurs et le nombre de pays membres, il faudrait qu'il y ait 52 administrateurs environ. Les conseils d'administration doivent faire des arbitrages entre efficacité et représentation, mais l'on peut aisément augmenter le nombre d'administrateurs pour qu'un plus grand nombre de pays puissent s'exprimer. Il importe que la transparence et le respect du principe de responsabilité soient les pierres angulaires des institutions modernes. Si l'on veut que le système multilatéral jouisse d'une certaine confiance, il faut que les mécanismes de décision des institutions publiques soient transparents et que les décisions soient fondées sur des documents rendus publics.

18. Enfin, les nombreuses autres institutions normatives (par exemple, la Banque des règlements internationaux et le Conseil de stabilité financière) doivent également rééquilibrer leur dispositif de gouvernance pour renforcer leur légitimité et faire en sorte que l'absence d'universalité et d'inclusion cesse d'être une pierre d'achoppement en ce qui concerne la gouvernance en matière financière et fiscale et dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Action 2 : créer un organe fédérateur représentatif visant à renforcer systématiquement la cohérence du système international

19. Les États Membres devraient saisir l'occasion qu'offre le Sommet de l'avenir pour s'entendre sur l'établissement d'un organe de coordination des décisions économiques qui pourrait prendre la forme d'un Sommet biennal, au niveau des chefs d'État et de gouvernement, réunissant les membres du G20 et du Conseil économique et social, le Secrétaire général et les responsables des institutions financières internationales, afin d'œuvrer à la mise en place d'une économie mondiale plus durable, plus inclusive et plus résiliente.

20. Comme indiqué dans le document intitulé « Notre Programme commun », un organe de coordination, agissant à la faveur du Sommet biennal et dans l'esprit des propositions qui avaient été faites antérieurement pour que soit créé un Conseil de sécurité économique, serait un forum approprié pour ce qui est de l'examen des questions exigeant une action immédiate, notamment la promotion du financement à très long terme du développement durable et un plan de relance des objectifs de développement durable pour tous les pays qui en ont besoin, et de l'examen de questions à plus long terme, notamment l'adaptation de l'architecture financière internationale à sa finalité et le renforcement de la résilience de l'architecture face aux crises mondiales, y compris face aux crises alimentaires, énergétiques et

financières. Le Sommet biennal pourrait également s'intéresser à l'incohérence des règles régissant le commerce, l'aide, la dette, la fiscalité, le financement, la durabilité environnementale et l'action climatique, ainsi qu'à d'autres questions relatives au développement. En outre, il pourrait aider à réduire les groupements informels ou à mettre fin.

IV. Réduire le coût des emprunts souverains et créer une solution durable pour les pays surendettés

Arguments en faveur de la réforme

21. Les emprunts souverains permettent aux pays d'investir dans l'avenir. Les investissements productifs, notamment dans des infrastructures résilientes, peuvent améliorer la soutenabilité de la dette à long terme : une économie en plein essor permet à l'État d'augmenter ses recettes fiscales et de renforcer sa capacité d'assurer le service de la dette au fil du temps. Le financement par l'emprunt est également un instrument essentiel qui facilite la mobilisation de fonds en faveur des interventions en cas de crise. Ces résultats ne sont toutefois possibles que si les décisions d'emprunt et de prêt sont prises de manière responsable, les ressources employées à bon escient, les risques bien gérés et les prêts abordables. Même dans ce cas, une dette bien administrée peut devenir insoutenable en raison de chocs extérieurs, tels qu'une catastrophe, une pandémie, une crise financière mondiale ou une crise de liquidité mondiale, qui peuvent rendre insoutenable le coût du refinancement de la dette.

22. Aujourd'hui, la dette a de nouveau atteint des niveaux critiques dans de nombreux pays. La dette souveraine n'a cessé d'augmenter ces 10 dernières années, mais la multiplication des chocs mondiaux depuis 2020 a eu raison de nombreux pays : 9 pays parmi les pays les moins avancés et les pays à faible revenu sont actuellement surendettés et 27 autres sont sur le point de le devenir³. Près de 40 % de l'ensemble des pays en développement (52 pays au total) ont de graves problèmes d'endettement et recourent à un financement par le marché extrêmement coûteux⁴. Ces pays ne représentent que 2,5 % de l'économie mondiale, mais comptent 15 % de la population mondiale et 40 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Ils englobent plus de la moitié des 50 pays les plus vulnérables face aux changements climatiques.

23. La cherté des coûts d'emprunt sur les marchés des capitaux peut fortement réduire la capacité des pays qui ne sont pas exposés à un risque immédiat de surendettement d'investir dans le relèvement et le développement durable. La dette réduit la capacité des pays de lutter contre les inégalités et d'investir dans l'action climatique, la préservation de l'environnement et les services essentiels, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des cadres juridiques internationaux relatifs aux droits humains, au travail et à l'environnement. Par exemple, au début de 2023, les rendements des obligations souveraines étaient supérieurs de plus de 10 points de pourcentage aux rendements des bons du Trésor

³ Évaluation, au moyen du Cadre de soutenabilité de la dette pour les pays à faible revenu établi par le FMI et la Banque mondiale, des notes relatives au surendettement externe pour les pays les moins avancés et les pays à faible revenu. Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

⁴ Tous les pays en développement qui ont une cote de solvabilité de type « risque substantiel », « extrêmement spéculatif » ou « défaillance », ou une note de type « surendetté » ou « ayant un risque élevé d'être surendetté » dans l'analyse du degré d'endettement tolérable, ou un écart de rendements obligataires de plus de 1 000 points de base ; voir *Financing for Sustainable Development Report 2023* (publication des Nations Unies).

américain dans 14 pays, et de plus de 6 points de pourcentage dans 21 autres pays⁵. Le coût élevé des emprunts ne freine pas seulement l'investissement dans la réalisation des objectifs de développement durable ; il augmente également le risque de futures crises de la dette. Une analyse récente a montré que la plupart des pays qui ont connu des crises d'endettement coûteuses auraient été solvables s'ils avaient eu accès en permanence à un financement à faible taux (proche des coûts d'emprunt payés par les pays riches)⁶.

24. La communauté internationale a à cœur depuis longtemps de prévenir les crises de la dette et de régler équitablement et efficacement les crises de la dette souveraine. La soutenabilité de la dette est traitée dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement (2002) et dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (2015), lesquels indiquent qu'il incombe aux créanciers et aux débiteurs de prévenir et de résoudre les situations d'endettement insoutenables.

25. Pour prévenir les crises de la dette, les principes d'emprunt et de prêt responsables mettent l'accent sur trois domaines communs : les dépenses responsables et l'administration de la dette par les emprunteurs ; la transparence de la part des débiteurs et des créanciers ; la diligence raisonnable, ainsi qu'une meilleure gestion des risques par les créanciers. Les agences de notation et les analyses du degré d'endettement tolérable auxquelles procèdent le FMI et la Banque mondiale fournissent des informations et des analyses aux créanciers et jouent un rôle majeur dans ce domaine.

26. Il est demandé dans le Consensus de Monterey et le Programme d'action d'Addis-Abeba qu'en cas de crise, la restructuration de la dette soit effectuée en temps opportun, de manière ordonnée, efficace et équitable et soit négociée de bonne foi. Pourtant, faute d'une architecture internationale fondée sur des règles, le règlement des crises de la dette intervient généralement trop tard et les mesures prises sont insuffisantes. Souvent, les restructurations ne vont pas assez loin pour permettre de faire table rase du passé et éviter des crises à répétition ; par ailleurs, elles interviennent trop tard : les crises sont déjà bien ancrées et ont eu des coûts sociaux élevés. Le paysage actuel de la dette est bien plus complexe et n'a fait qu'exacerber le problème.

27. En réponse aux dernières crises, la communauté internationale a pris des mesures pour renforcer l'architecture mondiale de la dette souveraine, principalement avec la mise en place du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, dans lequel les créanciers bilatéraux membres du Club de Paris ou du G20 ont accepté pour la première fois de coordonner leur action et de coopérer en matière de traitement de la dette. Toutefois, ces mesures n'ont pas eu les résultats escomptés. La mise en œuvre du Cadre commun a été extrêmement lente en raison de la persistance des problèmes de coordination entre les créanciers, ce qui a sapé la confiance et limité l'adoption du Cadre. Les pays surendettés à revenu intermédiaire ne peuvent pas se prévaloir du Cadre et les restructurations très médiatisées qui ont eu lieu en dehors du Cadre commun ont elles aussi été marquées par des retards, ce qui a entraîné des crises de la dette prolongées qui ont considérablement ralenti les progrès en matière de développement.

28. Le surendettement cyclique montre bien qu'il faut mettre en place une architecture de la dette souveraine plus efficace pour aider à prévenir les crises de la

⁵ Au 13 janvier 2023.

⁶ Ugo Panizza, « *Long-term debt sustainability in emerging market economies : a counterfactual analysis* », Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department Working Paper Series, avril 2022 (Working Paper No. HEIDWP07-2022).

dette souveraine, faciliter l'apport d'un financement abordable aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable et favoriser des restructurations plus efficaces et plus équitables quand cela est nécessaire. Dans le plan de relance des objectifs de développement durable, il est demandé qu'une solution améliorée d'allègement de la dette multilatérale soit mise en place. On trouvera dans la présente note d'orientation des recommandations pratiques concernant cette proposition, mais aussi des solutions structurelles à long terme, notamment : a) la création de marchés de la dette souveraine qui soutiennent la réalisation des objectifs de développement durable ; b) un processus à deux étapes visant à faciliter un règlement des crises de la dette souveraine qui soit efficace, efficient et équitable.

Action 3 : réduire les risques liés à la dette et renforcer les marchés de la dette souveraine pour soutenir les objectifs de développement durable

- Réviser les principes d'emprunt et de prêt responsables pour prendre en considération l'évolution de l'environnement mondial et les obligations des États Membres en matière de droits humains.
- Améliorer l'administration et la transparence de la dette.
- Améliorer l'analyse du degré d'endettement tolérable et les notations de crédit.
- Améliorer les contrats de dette, notamment en y incorporant des clauses conditionnant le remboursement à la situation de l'État.

29. Premièrement, la communauté internationale devrait honorer l'engagement pris de longue date d'œuvrer à un consensus mondial sur des principes directeurs concernant la responsabilité des débiteurs et des créanciers en matière d'emprunts ou de prêts souverains. Comme indiqué dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, elle peut tirer parti des initiatives existantes et réviser les principes existants en matière d'emprunt et de prêt responsables pour y intégrer les objectifs de développement durable et tenir compte de l'évolution de l'environnement mondial.

30. Deuxièmement, il convient d'améliorer l'administration de la dette et pour ce faire il importe notamment de renforcer les capacités et d'améliorer la transparence de la dette. Pour favoriser la transparence, il faudrait que la communauté internationale établisse un registre public regroupant les données relatives à la dette des pays en développement afin de renforcer et de coordonner les initiatives existantes en matière de collecte de données. Pour faciliter l'adoption et l'alimentation du registre, les banques multilatérales de développement pourraient prévoir des mesures incitatives dans leurs opérations, et les pays créanciers et débiteurs pourraient adopter des lois et des réglementations.

31. Troisièmement, les analyses du degré d'endettement tolérable et les notations de crédit, ainsi que les méthodes les sous-tendant, devraient être rendues publiques plus rapidement et plus régulièrement, et étoffées et mises à jour au gré de l'évolution des marchés de la dette souveraine de façon à soutenir la réalisation des objectifs de développement durable ; il s'agit notamment de faire la distinction entre les crises de liquidités et les crises de solvabilité, d'établir des analyses du degré d'endettement tolérable à long terme et de tenir compte dans ces analyses d'une marge de manœuvre budgétaire pour les investissements en faveur de l'action climatique et de la réalisation des objectifs de développement durable.

32. Les analyses du degré d'endettement tolérable et les notations existantes se concentrent généralement sur les risques financiers à court terme. Lorsque les taux d'intérêt montent en flèche pendant une crise de liquidités, de nombreux pays – même ceux qui étaient considérés comme solvables quand les écarts de rémunération étaient plus faibles – sont considérés comme ayant un risque élevé de défaillance, ce qui

entraîne un renchérissement des coûts d'emprunt et crée un cercle vicieux. Des analyses du degré d'endettement tolérable axées sur la solvabilité feraient clairement la distinction entre les crises de liquidités (pour lesquelles un financement abordable à long terme peut être la solution) et les crises de solvabilité (pour lesquelles il peut être nécessaire de procéder à une dépréciation de la dette), ce qui est particulièrement important dans le contexte de l'augmentation des prêts officiels prévue dans le plan de relance des objectifs de développement durable. On pourrait procéder par approximation à une analyse axée sur la solvabilité en utilisant dans les modèles existants les taux d'emprunt des banques multilatérales de développement, plutôt que les taux du marché (qui sont plus élevés), pour calculer les coûts de refinancement. La comparaison du résultat des analyses axées sur la solvabilité avec celui d'une analyse traditionnelle mettrait en évidence les cas où les pays seraient fondamentalement solvables s'ils avaient accès à de meilleures conditions de financement. La publication systématique et transparente des résultats issus d'une analyse axée sur la solvabilité et de ceux découlant d'une analyse traditionnelle fournirait des informations précieuses aux marchés, ce qui pourrait réduire le coût des emprunts pour les pays qui ne sont pas en proie à une crise de solvabilité.

33. Il faudrait également que les analyses du degré d'endettement tolérable à long terme prennent en considération les risques climatiques et l'impact des investissements dans les projections à long terme, afin d'évaluer les effets positifs des investissements consentis dans la productivité et la résilience sur la soutenabilité de la dette. En outre, les analyses devraient également mieux refléter les besoins de financement des pays s'agissant des objectifs de développement durable en ménageant une marge de manœuvre budgétaire pour les investissements à consacrer aux objectifs (en substance, en passant d'un système qui donne la priorité au remboursement des créanciers extérieurs à un système qui privilégie les obligations en matière de protection sociale et les paiements afférents à différents besoins nationaux). Cela aurait pour effet de faire augmenter le risque estimé de défaillance, mais refléterait plus précisément l'ampleur de la dépréciation nécessaire en cas de défaillance.

34. Il convient de procéder à des réformes complémentaires en ce qui concerne l'évaluation du crédit par les agences de notation privées. La communauté internationale devrait régulièrement évaluer la transparence des méthodes de notation concernant la dette souveraine de façon à l'améliorer et continuer de réduire la dépendance à l'égard des notations de crédit dans les réglementations, en tirant parti de l'examen par les pairs qui a été publié en 2014 par le Conseil de stabilité financière et qui portait sur des principes relatifs à la réduction de la dépendance à l'égard des notations des agences de notation. Les agences devraient également publier des notations à plus long terme et établir une distinction claire entre les composantes fondées sur des modèles et les composantes discrétionnaires pour les notations portant sur la dette souveraine, afin d'aider les investisseurs à mieux évaluer l'objectivité des notations. Parallèlement, les institutions publiques devraient publier de manière transparente des analyses comparables du degré d'endettement tolérable pour tous les émetteurs souverains, ce qui permettrait aux investisseurs de s'y référer pour faire la distinction entre les notations fondées sur des modèles et les jugements portés par les agences de notation⁷.

35. Quatrièmement, il faut améliorer les contrats de dette. Des instruments financiers qui établissent un lien entre le service de la dette et les conditions économiques ou les chocs non économiques pourraient réduire la probabilité de crises

⁷ Voir Département des affaires économiques et sociales, « Credit rating agencies and sovereign debt : four proposals to support achievement of the SDGs », Policy Brief No. 131 (mars 2022).

futures. Les prêteurs devraient systématiquement prévoir des clauses de force majeure et des clauses conditionnelles qui déclenchent l'allègement du service de la dette en cas de chocs extérieurs, tels qu'une catastrophe ou une pandémie. Les activités en ce sens devraient être dirigées par des organismes de prêts publics qui tireraient parti de l'action déjà menée dans le domaine (par exemple, l'Agence française de développement, la Banque interaméricaine de développement et certaines banques d'import-export). Les clauses peuvent suivre le principe de la neutralité de la valeur actuelle nette de façon à n'avoir aucun effet ou un effet minimal seulement sur la valorisation. Toutefois, elles ne peuvent pas régler les problèmes plus vastes de solvabilité et les pays auront peut-être besoin de restructurer leur dette. Pour régler la crise de la dette, il importe également d'intégrer des clauses d'action collective renforcées dans les contrats obligataires et des dispositions relatives au vote à la majorité dans les accords de prêt et d'adopter les mesures décrites ci-après.

36. De plus, la communauté internationale devrait promouvoir une plus grande utilisation des échanges de dette contre des investissements dans la réalisation des objectifs de développement durable et dans l'action climatique, en particulier dans l'adaptation aux changements climatiques, en s'attachant à rendre la dette plus abordable et à investir les économies réalisées dans la résilience face aux changements climatiques et dans la réalisation des objectifs, par exemple en établissant un cadre de référence pour les échanges de dette contre des investissements dans la réalisation des objectifs de développement durable.

Action 4 : améliorer le règlement des crises de la dette au moyen d'un processus à deux étapes : un mécanisme pour la renégociation de la dette visant à soutenir le Cadre commun pour le traitement de la dette et, à moyen terme, une autorité chargée de la dette souveraine

- Élargir le Cadre commun pour que les pays à revenu intermédiaire qui ont une dette publique importante et qui ont besoin de restructurer leur dette puissent s'en prévaloir.
- Mettre en place un mécanisme pour la renégociation de la dette, rattaché par exemple à une banque multilatérale de développement, pour remédier à la lenteur des progrès concernant le Cadre commun en raison des problèmes de coordination existant entre les créanciers publics et les créanciers opérant aux conditions du marché.
- Créer une autorité inclusive et représentative qui serait chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre juridique multilatéral aux fins de la restructuration de la dette souveraine.

37. Il importe de remédier d'urgence et de manière systématique aux lacunes bien connues du Cadre commun, notamment pour ce qui est des conditions à remplir, du respect des délais ou de la comparabilité des traitements. Par exemple, le Cadre commun n'a pas de mécanisme portant sur la comparabilité du traitement entre les différentes catégories de créanciers (créanciers publics et privés). Il importe de mettre en place un mécanisme pour la renégociation de la dette afin de remédier à ces problèmes. Il faut que les pays à revenu intermédiaire qui ont besoin que leur dette soit allégée puissent se tourner vers le Cadre commun et vers le mécanisme.

38. Le mécanisme, qui pourrait être rattaché à une banque multilatérale de développement, aurait pour objectif d'accélérer la restructuration de la dette au titre du Cadre commun. La dette serait échangée au profit du mécanisme et le traitement

de la dette serait confié à un organisme spécialisé⁸, mais se ferait toujours au cas par cas. Le mécanisme négocierait le traitement de la dette sur la base d'un ensemble de principes prédéterminés et viserait à assurer la comparabilité du traitement entre les groupes de créanciers, qu'il s'agisse de créanciers publics ou de créanciers opérant aux conditions du marché. Il pourrait recourir à la méthode de la carotte et du bâton pour imposer et encourager la participation des créanciers privés aux restructurations de sorte que le traitement qui leur est réservé soit comparable à celui des créanciers publics⁹. En fin de compte, le mécanisme pourrait faire office de conseiller impartial et de courtier honnête dans les négociations entre débiteurs et créanciers, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un système de groupes d'experts indépendants, qui pourraient assurer la médiation dans les négociations entre les débiteurs et les créanciers opérant aux conditions du marché.

39. Un Cadre commun considérablement renforcé devrait être complété par une autorité inclusive et représentative chargée de la dette souveraine, indépendante des intérêts des créanciers et des débiteurs, qui garantirait l'apport de solutions opportunes, ordonnées, efficaces et équitables au problème de la dette dans un environnement de plus en plus complexe. Pour la même raison que les régimes formels de faillite – et non les mécanismes de faillite volontaires – règlent l'insolvabilité des entreprises, un système efficace d'insolvabilité souveraine sera en fin de compte nécessaire pour soutenir et faciliter les défaillances souveraines. Le fait qu'il n'y ait pas de système fondé sur des règles est source d'inefficacité (restructurations n'allant pas assez loin et intervenant trop tard), de coûts sociaux élevés et d'incertitude sur les marchés, ce qui contribue à des primes de risque élevées. L'absence de procédure de faillite renforce la position des créanciers irréductibles et désavantage tout autre acteur qui souhaiterait obtenir son dû, comme les retraités et les travailleurs.

40. La mission d'une autorité de la dette souveraine consisterait à remédier à ces lacunes et à diverses insuffisances du « non-régime » actuel. Il conviendrait que l'autorité s'inspire des principes existants, notamment ceux énoncés dans la résolution 69/319 adoptée par l'Assemblée générale en 2015 et intitulée « Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine ». L'autorité fonctionnerait aux côtés du mécanisme pour la renégociation de la dette dont la création a été proposée. Par exemple, le mécanisme (ou son groupe d'arbitrage) pourrait d'abord chercher à faciliter des négociations volontaires entre le débiteur et le créancier, avant de saisir un mécanisme juridique relevant d'une autorité de gestion de la dette souveraine. La Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international (Commission Stiglitz) a souscrit à des approches de ce type en 2009.

⁸ Les pays débiteurs continueraient de s'adresser au Cadre commun pour obtenir un allègement, mais les dettes bilatérales officielles jugées insoutenables seraient transférées ou vendues au mécanisme pour la renégociation de la dette, les créanciers ayant accepté a priori un ensemble de règles. Le mécanisme pourrait être financé par les créanciers bilatéraux (qui sont également les actionnaires de la banque multilatérale de développement à laquelle le mécanisme sera rattaché). Les pays créanciers pourraient comptabiliser le transfert de dette soit sous forme de contribution au mécanisme soit sous forme d'un allègement de la dette.

⁹ Cela pourrait prendre la forme d'une pénalisation des créanciers irréductibles, soutenue par des mesures juridiques prises dans les principaux pays présents sur le marché financier pour limiter l'effet de levier de ces créanciers, ainsi que d'une amélioration des termes du crédit.

V. Augmenter massivement le financement du développement et de l'action climatique

Arguments en faveur de la réforme

41. Comme indiqué dans le plan de relance des objectifs de développement durable, il importe que le système international augmente les financements abordables et à long terme, à des conditions concessionnelles et non concessionnelles, en faveur des objectifs et de l'action climatique. Les banques publiques de développement sont particulièrement bien placées pour prendre plus de risques, réduire le coût du capital et accélérer les investissements en faveur des objectifs. Il importe que les prêts accordés par les banques multilatérales de développement soient des prêts à long terme et que les clauses et conditions fixent le coût des emprunts – à des conditions concessionnelles et non concessionnelles – à un niveau inférieur aux taux du marché.

42. L'utilisation que le système des banques multilatérales de développement fait de son capital et les dépenses auxquelles il consacre ses ressources font actuellement l'objet d'un débat. L'Inde, qui exerce la présidence du G20 en 2023, a proposé que l'accent soit mis sur les réformes des banques multilatérales de développement, et la Banque mondiale a elle-même établi un plan d'évolution. Les prêts accordés par les banques multilatérales de développement sont faibles par rapport aux normes historiques, car les actionnaires n'ont pas augmenté la dotation en capital des banques en proportion de l'augmentation de la taille de l'économie mondiale et des besoins d'investissement en matière de développement durable.

43. En outre, les montants mobilisés auprès du secteur privé au titre du financement public du développement sont compris entre 45 et 55 milliards de dollars par an, essentiellement dans les pays à revenu intermédiaire. Ces montants sont bien en deçà de l'appel lancé par la Banque mondiale en 2015 pour que le financement consenti se chiffre non plus en milliards mais en milliers de milliards, ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité du modèle actuel de mobilisation des financements privés. Nous devons agir beaucoup plus délibérément pour attirer des financements émanant du secteur privé et agir rapidement pour réduire les risques politiques (en instaurant des environnements nationaux favorables aux investissements dans le développement durable, en préparant des réserves de projets, en renforçant les capacités), ainsi qu'en élaborant de nouveaux cadres pour la mutualisation des risques financiers, y compris par les banques multilatérales de développement.

44. Les banques multilatérales de développement n'étudient pas encore les moyens de tirer efficacement parti de leur bilan combiné, méthode qui les aiderait à accroître encore les prêts sans incidence sur leur notation de crédit. Compte tenu de la concentration géographique des banques régionales de développement, il est possible de diversifier les risques dans le système des banques multilatérales de développement, ce qui permettrait d'accroître le volume global des prêts. Il conviendrait également que les banques multilatérales de développement travaillent plus étroitement avec le système plus large des banques publiques de développement, qui est très présent, puisqu'il compte 522 banques de développement et institutions de financement du développement détenant des avoirs chiffrés à 23 000 milliards de dollars.

45. Renforcer le rôle des banques multilatérales de développement ne se limite toutefois pas à une question de chiffres. Il faut que ces banques infléchissent leur modèle de fonctionnement pour faire en sorte que tous les prêts aient un impact plus marqué sur le développement durable. Il s'agit notamment de réorienter l'allocation des financements à des conditions concessionnelles pour tenir compte des vulnérabilités du monde contemporain, telles que celles tenant aux catastrophes

climatiques, de réaligner les incitations internes et de soutenir les pays touchés par des conflits, y compris les pays à revenu intermédiaire, pays dans lesquels les banques multilatérales de développement font face à des problèmes opérationnels qui vont au-delà de conditions de prêts et de subventions spécialement adaptées.

46. Les réformes sont également importantes dans le contexte du financement de l'action climatique. Il importe que les fonds pour l'action climatique mis sur pied dans le prolongement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris, tels que le Fonds vert pour le climat, jouent un rôle essentiel auprès des pays en développement. Or, nombre de ces pays, en particulier les petits États insulaires en développement, ont toujours beaucoup de mal à accéder à ces fonds. On compte actuellement environ 73 fonds pour le climat publics ou partiellement publics, dont 62 fonds multilatéraux qui n'ont décaissé qu'entre 3 et 4 milliards de dollars en 2020. Ces fonds ne coordonnent pas leur action de manière efficace et les fonds couverts par la Convention-cadre sont dotés d'un capital insuffisant.

Action 5 : augmenter massivement les prêts au développement et améliorer les conditions de prêt

- Faire en sorte que les banques multilatérales de développement portent leurs prêts à 1 % du PIB mondial (les faisant passer de 500 milliards à 1 000 milliards de dollars par an), grâce à une augmentation de leur dotation en capital versé et à une utilisation plus efficace de leur bilan financier.
- Proposer des financements abordables à très long terme, avec des clauses conditionnant le remboursement à la situation de l'État emprunteur, et assouplir les modalités d'accès à ce type de financements.
- Augmenter les prêts en monnaie locale, tout en gérant mieux les risques grâce à la diversification.

47. L'analyse du plan de relance des objectifs de développement durable montre qu'avec une dotation en capital plus importante, l'ajout de ressources complémentaires et une meilleure utilisation du capital déjà versé et du capital exigible, les banques multilatérales de développement peuvent augmenter leurs prêts d'au moins 500 milliards de dollars par an et tendre vers un objectif de 1 000 milliards de dollars. Cela représente à peine entre 0,1 % et 0,2 % du total des actifs financiers mondiaux à investir dans la réduction de la pauvreté, de la faim et des inégalités, y compris des inégalités entre les sexes, et dans l'action climatique. Pour soutenir davantage les prêts, il convient également que les banques multilatérales de développement s'inspirent de la solution mise au point par la Banque africaine de développement et la Banque interaméricaine de développement et consistant à mettre en place des mécanismes de réaffectation des droits de tirage spéciaux et à demander aux États Membres ayant des DTS inutilisés d'en réaffecter au moins la moitié par l'intermédiaire de ces mécanismes.

48. Les banques multilatérales de développement devraient proposer des prêts à très long terme abordables, avec des échéances de remboursement comprises entre 30 et 50 ans. L'ajout dans les contrats de prêt de clauses subordonnant le remboursement à la situation de l'État emprunteur peut servir à automatiser les moratoires pour les pays touchés par des chocs prédéfinis, tels que les catastrophes liées au climat. Les clauses peuvent être neutres en termes de valeur actuelle nette, pour ne pas influencer sur la notation de crédit des banques multilatérales de développement.

49. Il est essentiel d'augmenter le nombre de prêts consentis en monnaie locale pour réduire les risques de change auxquels les États font face. Les institutions financières internationales sont mieux placées que les emprunteurs souverains pour gérer le

risque de change, car elles peuvent diversifier leurs portefeuilles et répartir le risque entre différentes monnaies, tandis que les emprunteurs souverains font face à un risque de change concentré. L'augmentation des prêts en monnaie locale devrait également aller de pair avec une diversification accrue en ce qui concerne la gestion des risques, comme préconisé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, notamment au moyen d'une utilisation plus efficace du système des banques multilatérales de développement (voir action 8). Les prêts en monnaie locale pourraient également être financés au moyen d'emprunts plus importants sur les marchés de capitaux nationaux, ce qui aurait aussi l'avantage de contribuer au développement de ces marchés. Néanmoins, ces prêts, comme tout autre type de dette, s'accompagnent de risques, que les pays doivent gérer dans le cadre de leur stratégie d'administration de la dette.

Action 6 : modifier les modèles de fonctionnement des banques multilatérales de développement et des autres banques publiques de développement pour qu'elles se concentrent sur l'impact sur les objectifs de développement durable, et tirer plus efficacement parti du financement privé pour optimiser l'impact allant dans le sens des objectifs de développement durable

- Repenser les missions, les politiques, les pratiques, les unités de mesure et les incitations internes des banques de développement pour qu'elles se concentrent sur l'impact sur les objectifs de développement durable et sur l'action climatique, dans le respect des normes internationales en matière de droits humains, de travail et d'environnement.
- Supprimer progressivement le financement des combustibles fossiles et mettre davantage l'accent sur la promotion du droit à un environnement propre, sain et durable.
- Élaborer de nouveaux cadres pour déterminer quand et comment augmenter l'effet de levier du financement privé afin de maximiser l'impact sur le développement durable.

50. Il importe que tous les prêts accordés par les banques multilatérales de développement et les autres banques publiques de développement aillent pleinement dans le sens du développement durable, et notamment que les banques de développement intègrent expressément les objectifs de développement durable dans leur mandat. Premièrement, il faudrait que les banques de développement repensent leurs unités de mesure internes, leurs incitations et leurs décisions de prêt afin de faire de l'impact des projets, positif ou non, sur la réalisation des objectifs de développement durable un élément central du processus de décision, en complément des garanties actuelles, qui sont souvent appliquées a posteriori. La politique de prêt des banques de développement doit être davantage en phase avec les plans nationaux. Il est possible de simplifier considérablement la constitution des dossiers de prêt et de décaisser les fonds plus rapidement, sans compromettre la qualité des prêts, pour peu que l'on se concentre sur l'établissement de plans nationaux de développement durable solides, accompagnés de cadres financiers nationaux intégrés. Quand des outils de planification nationaux de ce type existent, il convient que toutes les banques multilatérales de développement les prennent en considération. Cela peut aider à rationaliser et à accélérer la procédure de prêt *ex ante*, laquelle peut être complétée par des incitations s'appliquant rétroactivement aux emprunteurs qui atteignent les cibles fixées pour les objectifs climatiques et les objectifs de développement durable.

51. Deuxièmement, toutes les banques publiques de développement devraient cesser progressivement de financer les combustibles fossiles et augmenter considérablement la qualité et la quantité des financements axés sur l'adaptation aux changements climatiques et le renforcement de la résilience dans les pays en développement

vulnérables. Il faudrait notamment mettre l'accent sur les investissements dans les domaines qui restent essentiels pour parvenir à des transitions justes pour toutes et tous, y compris dans les domaines de la protection sociale universelle et de la création d'emplois dans l'économie verte. Il est essentiel que les banques multilatérales de développement fassent progresser le droit à un environnement propre, sain et durable et qu'elles intègrent l'action climatique dans toutes leurs activités, y compris dans celles qui portent sur le financement relatif au secteur privé, tout en évitant de réorienter ailleurs des fonds qui auraient dû être consacrés au financement du développement durable dans les pays en développement. Ce point est particulièrement important, car le gros du financement de l'atténuation des effets des changements climatiques a bénéficié aux pays à revenu intermédiaire. Le financement de l'atténuation des effets des changements climatiques doit être additionnel, ce qui signifie que les banques multilatérales de développement doivent elles-mêmes avoir des ressources plus importantes. Il sera également essentiel d'améliorer la comptabilité et de la rendre plus transparente, notamment au moyen de nouvelles méthodes de comptabilisation de l'atténuation des effets des changements climatiques afin de garantir l'additionnalité des financements.

52. Troisièmement, il convient que les banques de développement établissent et publient de manière transparente des rapports sur l'impact des investissements et prévoient des incitations internes liées à la maximisation de l'impact en ce qui concerne la réalisation des objectifs de développement durable, en tenant compte des risques et de la viabilité financière. Il s'agit notamment de suivre et d'analyser les données relatives aux effets en matière d'égalité des genres de tous les investissements multilatéraux. Les banques de développement peuvent ainsi devenir des pionnières et servir d'exemple aux investisseurs privés.

53. Quatrièmement, pour accroître l'effet de levier du financement privé, les banques multilatérales de développement et les autres institutions de financement du développement doivent repenser les modalités actuelles et s'inspirer des principes de financement mixte énoncés dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. Le financement mixte ne doit pas consister à rechercher des projets susceptibles de recevoir le soutien des banques ; il doit viser à maximiser l'impact sur le développement durable, étant entendu que les risques financiers doivent être pris en considération et chiffrés. Par exemple, il pourrait s'agir d'évaluer les besoins d'investissement en matière de développement durable compte tenu des priorités de développement durable de tel ou tel pays, d'analyser la structure de financement la plus appropriée pour répondre à ces besoins (financement privé, public ou mixte) et d'évaluer et de chiffrer les risques (éventuellement dans le contexte d'un cadre financier national intégré), dans le but de maximiser l'impact sur le développement durable pour chaque dollar dépensé. Cette approche est fondamentalement différente de l'approche de la Banque mondiale intitulée « Maximizing Finance for Development » (maximiser le financement du développement).

54. En outre, il convient que les banques multilatérales de développement conçoivent des instruments novateurs, comme la participation au potentiel de hausse, de sorte que les partenaires privés ne soient pas compensés excessivement – un principe fondamental du Programme d'action d'Addis-Abeba. Un changement de terminologie consistant à passer de la notion de « désengagement face aux risques » à celle de « partage des risques » pourrait aider à mieux faire comprendre à quel point il importe que les partenaires publics évaluent et chiffrer correctement les risques. Les mécanismes de financement qui réduisent le coût du capital pour les pays en développement, y compris aux fins du financement de la transition climatique, agissent sur les risques au niveau macro (comme le risque de change) plutôt que sur les risques au niveau des projets. Le fonds de réassurance décrit dans la partie relative

à l'action 8 pourrait servir à assurer et à chiffrer correctement les risques que les investisseurs privés répugnent à prendre.

Figure III

Impact de l'architecture financière internationale sur les objectifs de développement durable



Action 7 : augmenter massivement le financement de l'action climatique, tout en garantissant l'additionnalité

- Consolider et augmenter le financement de l'action climatique, le faire coïncider avec les objectifs fixés dans l'Accord de Paris et améliorer la coordination entre les autres fonds axés sur l'action climatique.

- Faire en sorte que les banques multilatérales de développement et les donateurs évaluent si le financement de l'action climatique s'ajoute à l'aide au développement et rendent compte de la question.
- Faire en sorte que le financement en faveur des activités d'adaptation représente 50 % de l'ensemble des financements consacrés à l'action climatique et augmenter massivement les financements sous forme de subventions.
- Rendre rapidement opérationnel le fonds pour les pertes et les préjudices au moyen de nouvelles sources de financement.

55. Il importe de regrouper et de rationaliser les fonds d'atténuation des effets des changements climatiques pour créer des mécanismes de financement en faveur de l'atténuation à grande échelle qui seraient dotés de modalités de financement et de structures de gouvernance garantissant une gouvernance équitable et un partage juste des charges et qui intégreraient une approche fondée sur les droits humains et tenant compte des questions de genre. Il s'agit notamment de reconstituer les ressources du Fonds vert pour le climat en tant que principal outil de financement de l'action climatique et de renforcer la coordination et la cohérence entre les fonds de sorte que les liens avec les différentes institutions soient mieux définis. Compte tenu de l'expérience acquise récemment par le FMI avec le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, les fonds¹⁰ résultant des activités de regroupement pourraient être partiellement capitalisés au moyen des DTS.

56. Les donateurs rendent déjà compte des fonds qu'ils consacrent à l'action climatique dans le prolongement du cadre de transparence renforcé de l'Accord de Paris. Il y a bien sûr des recoupements entre le financement du développement et le financement de l'action climatique, mais il y a aussi des différences, notamment en ce qui concerne le financement de l'atténuation des effets des changements climatiques. Il convient que la communauté internationale mette au point un mécanisme permettant de mieux rendre compte du financement de l'action climatique afin de garantir l'additionnalité, par exemple au moyen d'une formule simple qui servirait à estimer les nouvelles dépenses consenties dans le domaine des biens communs universels. Ainsi, dans le cas d'investissements dans les énergies nouvelles, on pourrait comparer le coût d'un investissement dans une énergie propre par rapport au coût estimatif d'un investissement dans des énergies à forte émission de carbone, la différence étant un financement supplémentaire au bénéfice des biens communs universels.

57. Pour que le financement de l'action climatique coïncide avec les besoins des pays en développement, compte tenu du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, il convient que la communauté internationale augmente notablement, y compris sous forme de subventions, le financement des activités d'adaptation et de renforcement de la résilience ainsi que le financement des pertes et préjudices et le financement de l'atténuation des effets des changements climatiques en tant que bien commun universel.

58. Il importe de rendre opérationnel le fonds pour les pertes et les préjudices le plus rapidement possible. Le financement des pertes et préjudices devrait être déclenché automatiquement et axé sur l'avenir pour que la reconstruction soit résiliente.

¹⁰ Sur le modèle du mécanisme reposant sur les DTS et visant à accélérer les investissements dans la transition à faible émission de carbone et la résilience qui est proposé dans le document intitulé « Bridgetown Agenda for the Reform of the Global Financial Architecture ».

Action 8 : utiliser plus efficacement le système des banques de développement pour accroître les prêts et l'impact sur le développement durable

- Créer un fonds commun d'assurance ou de réassurance pour gérer plus efficacement les risques dans l'ensemble du système des banques multilatérales de développement.
- Intensifier la collaboration dans le système en matière de cofinancement, de renforcement des capacités et de mise en commun des connaissances.

59. Pour optimiser les bilans des banques multilatérales de développement, le système international devrait mieux gérer les risques dans l'ensemble du système des banques multilatérales de développement, par exemple au moyen du cofinancement et de la diversification des risques régionaux au niveau mondial. Premièrement, il faut que les banques multilatérales de développement renforcent les liens de coopération en utilisant au moyen d'activités de cofinancement et de la mise en commun des connaissances. Il convient également qu'elles collaborent plus étroitement avec le système plus large des banques publiques de développement, notamment au moyen de la rétrocession de prêts, de l'appui aux capacités des banques de développement nationales et infranationales et de la mise en commun des connaissances locales.

60. Deuxièmement, pour que les banques multilatérales de développement puissent accorder un plus grand nombre de prêts sans nuire à leur notation de crédit, il convient d'établir des fonds d'assurance ou de réassurance afin de mieux gérer les risques dans l'ensemble du système grâce à la diversification, notamment en ce qui concerne : a) les risques de catastrophes régionales liées au climat ; b) les risques liés aux monnaies locales.

Action 9 : faire en sorte que les plus pauvres puissent continuer de bénéficier du système des banques multilatérales de développement

- Faire en sorte que les donateurs respectent leurs engagements en matière d'aide publique au développement, acheminent les subventions par l'intermédiaire de structures multidonateurs efficaces et envisagent la mise en place de mécanismes de financement internationaux permanents pour les financements à des conditions concessionnelles.
- Faire en sorte que les donateurs déclarent leur attachement au principe selon lequel les engagements pris à l'égard des pays les moins avancés et des autres pays à faible revenu continueront d'être honorés.
- Augmenter les ressources concessionnelles, y compris les contributions de l'Association internationale de développement.
- Prendre systématiquement en compte la vulnérabilité dans toutes ses dimensions dans les critères d'allocation, en allant au-delà du PIB et des exceptions ponctuelles.

61. De nombreux pays ont encore besoin de subventions et d'emprunts à des conditions très favorables. Pour que les plus pauvres ne soient pas laissés pour compte, il importe que les ressources des banques multilatérales de développement servant au financement à des conditions concessionnelles soient reconstituées de manière plus généreuse.

62. Il convient de tenir compte des vulnérabilités contemporaines, y compris des vulnérabilités face aux changements climatiques, aux fins de l'établissement des critères d'éligibilité et d'allocation en ce qui concerne les prêts à des conditions concessionnelles et de ne plus se borner aux seuls revenus et à une évaluation par les institutions financières internationales des politiques et des mécanismes

institutionnels des pays. Il faut également prendre en considération les besoins propres aux pays touchés par un conflit, ce qui peut exiger des mécanismes opérationnels différents, par exemple un recours à des partenaires de réalisation locaux, et une moindre aversion au risque. Les pays donateurs peuvent honorer leurs engagements en matière d'aide publique au développement grâce à des engagements plus importants en faveur des filiales et des fonds des banques multilatérales de développement chargés des prêts à des conditions concessionnelles, qui vont dans le sens des plans axés sur les objectifs de développement durable pilotés par les pays, comme indiqué dans la partie relative à l'action 6. En outre, la communauté internationale devrait créer des mécanismes internationaux permanents de financement à des conditions concessionnelles qui garantissent un flux important de ressources pour ceux qui en ont le plus besoin. Le prélèvement de redevances sur les activités transfrontalières telles que le transport maritime, le transport aérien, le commerce de combustibles fossiles et les transactions financières internationales s'impose tout naturellement comme un moyen de financement permanent. Il importe que ces redevances soient compatibles avec les mesures visant à décourager les activités qui nuisent à l'économie et aux populations des pays en développement, ainsi qu'à l'environnement mondial.

VI. Renforcer le filet de sécurité financière mondial et fournir des liquidités aux pays qui en ont besoin

Arguments en faveur de la réforme

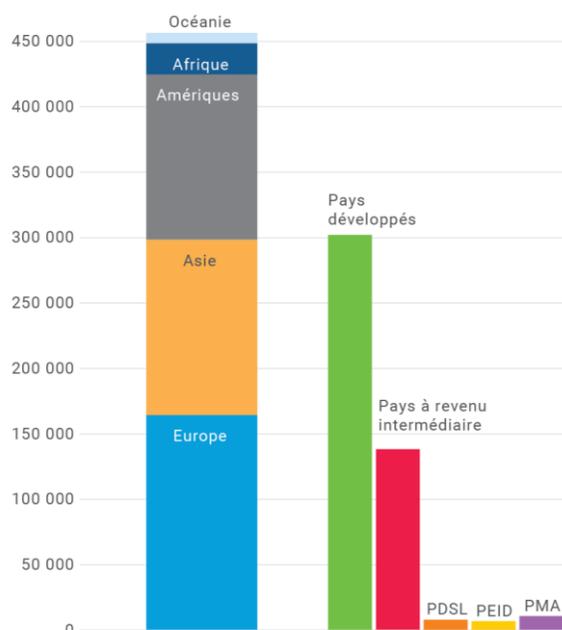
63. Le filet de sécurité financière mondial a augmenté en volume depuis la crise financière et économique mondiale de 2008, mais n'a guère évolué depuis 2012. Le FMI est au centre de ce filet, qui mobilise également des mécanismes régionaux de financement, des accords bilatéraux de swap et les réserves en devises des pays. Malgré les différentes strates composant le filet de sécurité, l'accès est inégal.

64. En août 2021, la nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux a aidé à combler certaines lacunes du filet de sécurité financière mondial. Toutefois, comme l'allocation se fait en proportion des quotes-parts relatives des pays membres du FMI, les pays en développement ont reçu seulement un tiers environ de l'allocation de 2021 et les pays les plus vulnérables en ont reçu beaucoup moins (voir figure IV). Le G7 et le G20 ont préconisé une réallocation mondiale volontaire de 100 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux inutilisés, mais environ 30 milliards de dollars seulement avaient été mis à la disposition du FMI à la fin du mois de janvier 2023¹¹.

¹¹ À la fin du mois de janvier 2023, le FMI disposait de 3,85 milliards de DTS provenant de nouveaux accords d'achat de billets pour le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et de 18,9 milliards de DTS sous forme de contributions et d'accords d'emprunt pour le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité.

Figure IV
Allocation de DTS, par région et groupe de pays (2021)

(En millions de DTS)



65. Les Statuts du FMI prévoient que les DTS soient le principal instrument de réserve du système monétaire international, mais cet objectif n'a jamais été atteint, en partie à cause de la réticence des pays à envisager l'émission régulière de DTS et en partie parce que le secteur privé ne s'intéresse pas aux instruments libellés en DTS.

66. Les conséquences initiales de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) sur les flux de capitaux ont confirmé l'efficacité des mesures de gestion des flux de capitaux. Les pays qui ont eu recours à ce type de gestion ont bénéficié de coûts de financement moindres et fait face à une volatilité de leurs taux de change relativement plus faibles et ont été, en moyenne, plus en mesure de continuer d'accéder aux financements extérieurs. Le point de vue institutionnel du FMI sur les flux de capitaux prend en compte le rôle potentiel de la gestion des flux de capitaux et des mesures macroprudentielles. Toutefois, le Code de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux, tout comme de nombreux traités sur le commerce et l'investissement, préconise toujours une libéralisation totale, ce qui témoigne de l'incohérence du système international.

Action 10 : renforcer la fourniture de liquidités et élargir le filet de sécurité financière

- Repenser le rôle et l'utilisation des DTS. Il s'agit notamment de faire en sorte que les DTS soient émis plus systématiquement de manière contracyclique ou en réponse à des chocs, avec des allocations fondées sur les besoins (voir sect. III).
- Assouplir les prêts du FMI, en réduisant les conditions et les limites d'accès et en supprimant les commissions additionnelles ; les limites d'emprunt devraient être modulées en fonction des moyens à mobiliser pour lutter contre les crises, plutôt que sur des multiples de quotes-parts.
- Mettre en place un mécanisme multilatéral de swaps de devises.

- Renforcer les mécanismes financiers régionaux.

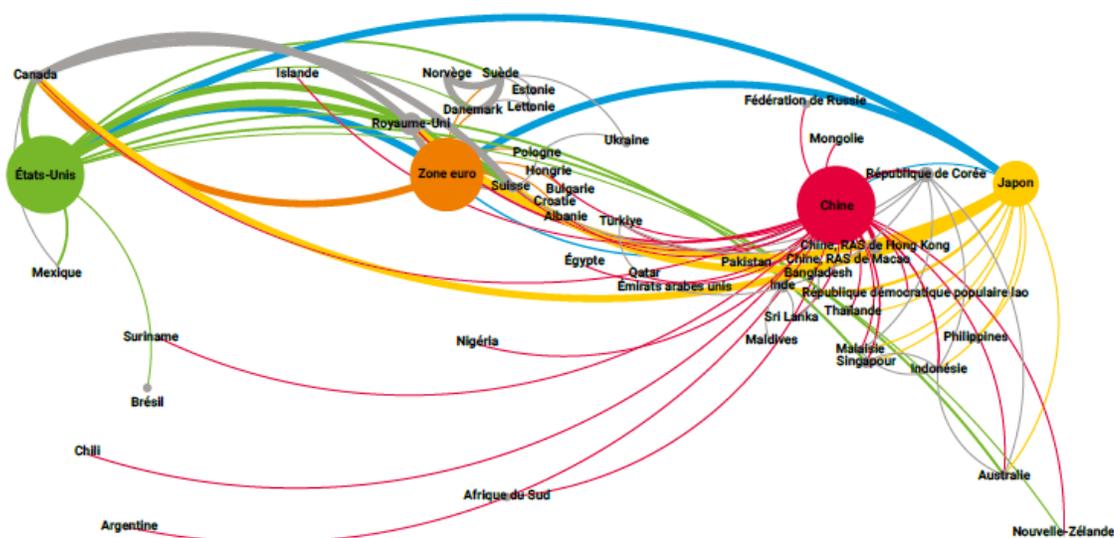
67. Pour lutter efficacement contre les crises, il convient d'émettre des DTS dès le début des crises financières ou de chocs d'autres types. En 2008-2009, il a fallu 11 mois après le déclenchement de crises financières de grande ampleur pour que les pays se mettent d'accord sur l'émission de DTS et en 2020-2021, il a fallu 17 mois. Il importe que l'émission de DTS se fasse de manière plus automatique. Un accord sur des éléments qui déclencheraient automatiquement une recommandation concernant l'émission de DTS lorsque certaines conditions sont réunies pourrait contribuer à éviter les retards politiques. Une nouvelle formule d'allocation des DTS permettrait de cibler les pays qui ont véritablement besoin de liquidités, par exemple en réservant l'émission aux seuls pays touchés par une catastrophe ou un choc d'un autre type.

68. Il faudrait augmenter la taille globale du FMI et il convient que les membres séparent expressément les droits de vote des contributions (voir action 1) de façon à délaissier les accords d'emprunt bilatéraux au profit d'un financement multilatéral intégral. Le Fonds pourrait commencer par augmenter ses ressources en vendant au coût historique ses réserves d'or, ce qui lui permettrait d'engranger une plus-value de 175 milliards de dollars. Il devrait également cesser de se fonder sur des multiples de quotes-parts pour plafonner les emprunts et mettre un terme à la majoration des commissions, qui peut être contre-productive.

69. Les lignes de swap entre banques centrales se sont révélées les instruments les plus efficaces pour la gestion des crises au cours des 15 dernières années et ont permis de débloquer des liquidités de toute urgence à un coût presque nul. Elles ont l'avantage non seulement de fournir des liquidités, mais aussi d'apaiser les craintes du marché, mais peu de pays en développement ont accès à des lignes de swap bilatérales (voir figure V). Les lignes de swap peuvent aller dans le sens de l'action menée pour assouplir les limites d'accès, étant donné que le FMI et d'autres institutions pourraient disposer d'importants volumes de ressources sous forme d'instruments analogues aux swaps sans que l'accès soit subordonné au nombre de voix détenues par les pays au FMI. Des swaps de devises multilatéraux pourraient aider à faire face aux chocs exogènes.

Figure Va
Réseaux de lignes de swap bilatérales (2022)

(En proportion du volume)



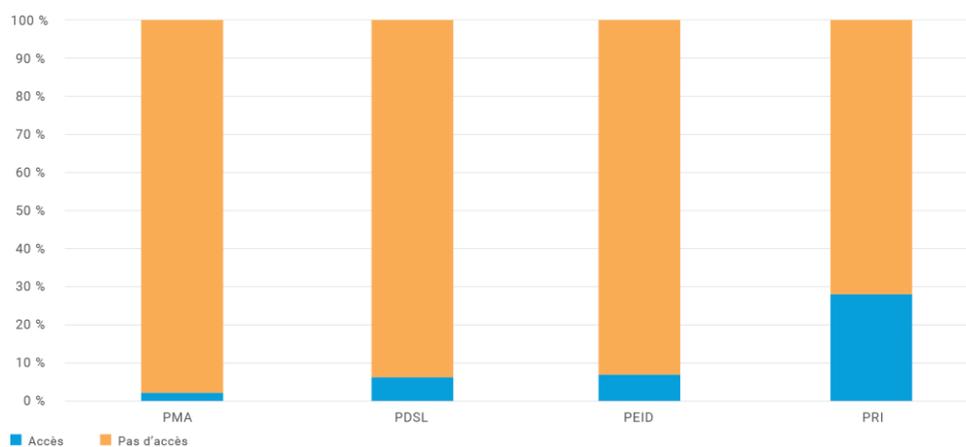
Source : Département des affaires économiques et sociales à partir de données émanant du FMI et du Global Financial Safety Net Tracker.

Note : Les codes couleur sont les suivants : États-Unis d'Amérique : vert ; Chine : rouge ; zone euro : orange ; Japon : jaune. Les lignes de swap entre les banques centrales des pays susmentionnés sont en bleu. Les lignes de swap entre les autres pays sont en gris. La taille de chaque cercle représente le montant total des lignes en dollars des États-Unis. L'épaisseur des traits est fonction du volume des échanges, les lignes de swap bilatérales illimitées ayant l'épaisseur maximale.

Abréviation : RAS = région administrative spéciale.

Figure Vb
Accès aux lignes de swap bilatérales, par groupe de pays (2021)

(En pourcentage)



Source : Calculs du Département des affaires économiques et sociales à partir de données tirées de Perks et coll., « Evolution of bilateral swap lines », IMF Working Paper No. 2021/210 (FMI, 2021), des sites des banques centrales et des estimations du personnel du FMI.

Abréviations : PMA : pays les moins avancés ; PDSL : pays en développement sans littoral ; PEID : petits États insulaires en développement ; PRI : pays à revenu intermédiaire.

70. Rares sont les pays qui se sont tournés vers les mécanismes régionaux en 2020 au moment du choc provoqué par la pandémie de COVID-19, en partie parce que le montant des liquidités dans la plupart des facilités était faible et que les conditions d'accès étaient parfois considérées comme onéreuses. Il est particulièrement problématique de lier l'accès au filet de sécurité régional à l'existence d'un programme du FMI, puisque cela va à l'encontre de l'objectif d'un filet de sécurité à plusieurs strates. Il importe d'assurer la coordination entre la strate régionale et la strate mondiale, mais le fait de ne plus subordonner l'augmentation des volumes de ressources aux conditions prévues dans les programmes du FMI peut garantir un fonctionnement plus efficace de la strate régionale.

Action 11 : lutter contre la volatilité des marchés de capitaux

- Renforcer la coordination macroéconomique.
- Donner accès aux pays en développement à l'ensemble des outils de gestion du compte de capital.
- Faire en sorte que les pays d'où émanent les flux de capitaux jouent un rôle actif dans la réduction de la volatilité.

71. La coordination internationale et le cadrage prospectif transparent concernant les décisions monétaires prises dans les pays d'où émanent les flux de capitaux (pays d'origine) sont des éléments essentiels en ce qui concerne l'atténuation des retombées négatives. Le Groupe de travail du G20 sur le cadre avait vocation à renforcer la coordination des politiques macroéconomiques entre les pays du G20, mais n'a pas donné les résultats escomptés. La coordination pourrait être confiée à la réunion des Ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales. Le FMI a été chargé d'établir un rapport sur les conséquences que les décisions des pays d'origine ont sur les pays en développement et de faire des recommandations pour atténuer les effets négatifs.

72. Les pays devraient coordonner davantage leurs politiques avec les pays de destination et les organismes internationaux de normalisation compétents afin d'éviter que les répercussions n'aient une portée internationale. Cette coordination devrait se faire par l'entremise d'un organe institutionnel inclusif, représentant tous les pays, par exemple un conseil d'administration réformé du FMI et un sommet biennal organisé par l'Organisation des Nations Unies.

73. En ce qui concerne les pays, il importe que les décideurs se servent de toute la gamme d'outils à leur disposition – politiques monétaires, politiques de taux de change, mesures macroprudentielles et mesures de gestion des flux de capitaux, entre autres – pour atténuer les effets de la volatilité des flux de capitaux internationaux. Les politiques de gestion des flux de capitaux peuvent encourager les investissements à long terme tout en permettant aux pays manquant de capitaux de tirer parti des réserves de capitaux étrangers. Des financements à long terme consentis par les banques multilatérales de développement et une architecture de restructuration de la dette améliorée pourraient aider à faire évoluer la perception des risques.

VII. Repenser les règles du système financier pour promouvoir la stabilité et la durabilité

Arguments en faveur de la réforme

74. Les récentes faillites bancaires ont mis en évidence les lacunes des systèmes de réglementation financière : ceux-ci n'ont pas suivi le rythme des nouvelles technologies qui permettent aux informations de circuler rapidement et de conclure

de grandes transactions financières instantanément. Le rapport intitulé *Financing for Sustainable Development Report 2022* contenait une mise en garde contre les risques liés à l'asymétrie des échéances et à l'effet de levier, inhérents au système financier, qui se sont intensifiés au cours de la longue période pendant laquelle les taux d'intérêt sont restés bas et qui ne manqueront pas de se matérialiser si les taux augmentent fortement. Toutefois, avant les récentes faillites bancaires, les analystes se concentraient principalement sur les risques dans le secteur financier non bancaire, y compris dans le secteur des technologies financières (fintech) et des grandes entreprises technologiques de la finance, où certaines institutions sont toujours soumises à une réglementation financière moins stricte et où les risques restent élevés.

75. Il importe également de s'attaquer au court-termisme et à la volatilité qui sévissent depuis longtemps sur les marchés financiers, ainsi que d'accélérer et de renforcer l'action menée pour que les marchés financiers prennent en considération les objectifs de développement durable. Les réglementations prudentielles existantes risquent de ralentir la transition vers la réalisation des objectifs de développement durable. Au bout du compte, la stabilité et la durabilité devraient se renforcer mutuellement : des marchés stables encouragent les investissements, tandis que les investissements à long terme dans la durabilité peuvent jouer un rôle stabilisateur et anticyclique.

76. Des travaux considérables sont en cours pour que les entreprises rendent compte de l'impact de leur action dans les domaines environnementaux et sociaux et dans le domaine de la gouvernance, et des travaux commencent à être menés sur les mesures propres à faciliter des investissements qui sont positifs pour la paix. C'est en matière de climat que la communication d'informations sur la durabilité est la plus avancée, les autorités commençant à imposer la publication obligatoire d'informations sur les risques liés au climat. Sous l'égide de la Fondation des normes internationales d'information financière, le Conseil international des normes de durabilité œuvre à l'élaboration d'une norme mondiale appelée à encadrer les informations à communiquer et s'est fixé pour objectif de publier la version finale dans les premiers mois de 2023. Ces travaux constituent un bon début, mais ils sont axés sur la matérialité financière des risques climatiques et non sur l'impact que les activités des entreprises ont sur les changements climatiques et sur d'autres facteurs de durabilité. Pour le moment, il n'y a pas véritablement d'accord quant à la façon dont les institutions financières pourraient adapter leur exposition à la lumière des risques et des impacts.

77. Des cadres internationaux régissent l'intégrité financière, mais de gros volumes de ressources sont créés illicitement et transférés tout aussi illicitement par l'intermédiaire d'institutions financières réglementées ou non. Trop de brèches demeurent, en partie à cause d'une application insuffisante des normes, mais également parce que les règles sont inefficaces.

Action 12 : renforcer la réglementation et la surveillance des institutions financières bancaires et non bancaires afin de mieux gérer les risques et de limiter l'effet de levier excessif

- Réglementer selon le principe « même activité, même risque, mêmes règles » pour faire face aux risques de stabilité et d'intégrité financières tenant aux institutions financières bancaires et non bancaires.
- S'attaquer aux incitations à court terme au moyen d'incitations fiscales, de rémunérations incitatives et d'indices et de notations de crédit à long terme.

78. L'application du principe « même activité, même risque, mêmes règles » passe par un resserrement de la réglementation des intermédiaires financiers non bancaires

qui assument les mêmes fonctions économiques que les banques, resserrement qui viendra s'ajouter aux règles de conduite du marché existantes. Il convient que la communauté internationale se mobilise en faveur de normes réglementaires équilibrées et complètes qui portent sur les nouveaux instruments financiers numériques afin de préserver la stabilité et l'intégrité financières, tout en encourageant un passage inclusif au numérique.

79. Toutefois, l'élargissement des normes réglementaires existantes aux institutions non couvertes ne suffira pas à remédier aux problèmes fondamentaux auxquels le monde fait face. Il convient que les organismes internationaux de normalisation élaborent des principes directeurs aux fins de l'adoption de mesures visant à réduire l'effet de levier et à prévenir une financiarisation excessive des économies mondiales. Il s'agirait notamment de mettre en place des mesures d'incitation fiscale pour favoriser les prises de participation à long terme, de taxer les transactions (par exemple sous forme de droits de timbre s'appliquant aux transactions relatives aux actions) pour décourager le court-termisme et de fixer des limites réglementaires concernant l'effet de levier pour un plus grand nombre d'institutions. Pour éviter que les mesures ne soient sapées par les pressions concurrentielles, il faudrait, dans la mesure du possible, les élaborer selon des normes internationales et les mettre en œuvre de manière coordonnée au niveau international.

80. Après la crise financière de 2008, on a tenté de créer des mécanismes de report et de reprise s'appliquant à la rémunération versée sous forme d'intéressement au personnel du secteur bancaire et du secteur financier, mais ces règles n'ont été ni finalisées ni appliquées dans l'ensemble des juridictions. De même, la gouvernance d'entreprise devrait assujettir la rémunération des chefs d'entreprise et des dirigeants aux performances à long terme et aux facteurs de durabilité. En outre, l'établissement d'indices et de notations de crédit à longue échéance peut faciliter le suivi des investissements sur un horizon plus long.

Action 13 : rendre les entreprises plus durables et réduire l'écoblanchiment

- Renforcer, en la rendant obligatoire, la communication par les entreprises d'informations sur la durabilité et faire en sorte que les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme soient suivis.
- Rendre l'investissement « durable » plus crédible, notamment en établissant des notations de durabilité.
- Repenser les réglementations, les normes et les pratiques du marché afin de placer les objectifs de développement durable, et en particulier l'action climatique, au cœur du fonctionnement des marchés et des économies.
- Demander à chaque institution faisant partie de l'architecture financière internationale d'établir des plans de transition clairs axés sur les objectifs de développement durable.
- Concevoir des cadres politiques et réglementaires qui établissent des liens directs entre rentabilité et durabilité et imposent d'en tenir compte.

81. Il convient que les informations à communiquer par les grandes entreprises, y compris les institutions financières, englobent un ensemble commun de mesures de la durabilité, quelle que soit la matérialité de l'impact, ce qui permettra d'en savoir plus sur l'impact que les entreprises et les institutions financières ont sur le climat et dans divers domaines sociaux et environnementaux. Les conseillers en placements devraient être tenus d'ajouter aux informations qu'ils demandent déjà les préférences de leurs clients en matière de durabilité ; il importe également que des normes

minimales s'appliquent aux produits d'investissement présentés comme étant durables.

82. Le fait d'incorporer les objectifs de développement durable et les risques climatiques, ainsi que les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, aux réglementations, aux normes et aux pratiques du marché amènerait une modification des incitations du marché. L'obligation consistant à prévoir des plans de transition s'appliquerait aux banques multilatérales de développement, mais aussi aux organismes chargés de la réglementation et aux organismes de normalisation ainsi qu'aux institutions financières qu'ils chapeautent. Il importe que les organismes chargés de la réglementation et les organismes de surveillance se servent de mesures de la durabilité pour évaluer régulièrement la résilience des systèmes financiers et des institutions face aux changements climatiques.

83. Toutefois, le secteur financier ne peut à lui seul infléchir le cours de l'économie. Il convient que les politiques établissent des liens solides entre rentabilité et durabilité et fassent appel à des sanctions et à des incitations appropriées de sorte que les externalités, tant négatives que positives, soient correctement reflétées dans les prix. Cela peut se faire au moyen d'outils fiscaux, tels que la taxation du carbone, les taxes sur les combustibles fossiles ou diverses taxes environnementales, ou au moyen de réglementations directes imposant des amendes et des pénalités plus élevées que le profit potentiel de façon à empêcher des activités préjudiciables. Pour respecter véritablement leurs engagements en matière de lutte contre les changements climatiques et tenir compte des considérations d'équité et d'économie politique, les pays devront probablement combiner plusieurs outils, notamment des taxes, des subventions, des mécanismes du marché et des réglementations, tout en fournissant un appui ciblé aux plus vulnérables.

Action 14 : renforcer les normes mondiales d'intégrité financière

- Incorporer l'intégrité financière dans les systèmes et les mesures de réforme financière.
- Établir des normes mondiales pour amener les professionnels à rendre des comptes sur les flux financiers illicites qu'ils facilitent.

84. Il importe que des mesures systématiques axées sur l'intégrité financière soient au centre de toute réforme de l'architecture financière internationale. Il est essentiel de disposer de mesures robustes concernant la transparence, la gouvernance et l'application du principe de responsabilité. Il faut combler les brèches et prendre des dispositions pour faire en sorte que les flux financiers illicites et le produit d'activités criminelles ne puissent être aiguillés vers des juridictions opaques.

85. Les professionnels peuvent faciliter la dissimulation de revenus et d'avoirs et le blanchiment du produit d'activités criminelles. Tous ceux qui facilitent l'évasion fiscale, la fraude fiscale et différents types de flux financiers illicites sont restés impunis depuis trop longtemps. Il importe de les réglementer pour empêcher les pratiques de planification fiscale agressives. De nouvelles normes internationales doivent être établies pour empêcher les arbitrages réglementaires. Au niveau national, il convient que ces normes soient transposées dans la réglementation et dans des mécanismes de surveillance appropriés de toutes les professions susceptibles de faciliter le blanchiment d'argent, l'évasion et la fraude fiscales et différents flux financiers illicites, et il importe de mettre en place des mesures de transition proportionnelles pour les pays à faible capacité et ne posant pas beaucoup de risques en matière d'intégrité financière au niveau mondial. Toujours au niveau national, il faudra prévoir des sanctions, mais aussi instituer des garde-fous pour empêcher que les normes ne soient utilisées abusivement à des fins de politique intérieure au lieu de

servir exclusivement à préserver l'intégrité financière. La réglementation pourrait prendre la forme de nouveaux textes ou d'un renforcement du contrôle de l'application des règles existantes.

VIII. Repenser l'architecture fiscale internationale pour la mettre au service d'un développement durable équitable et inclusif

Arguments en faveur de la réforme

86. Les régimes fiscaux nationaux sont à la base d'un contrat social qui veut que les contribuables versent leur écot à la société et que les pouvoirs publics fournissent des biens et des services publics de valeur. Fondamentalement, la fiscalité finance et soutient le fonctionnement de l'État ; parallèlement, dans un système économique de plus en plus mondialisé et reposant de plus en plus sur le numérique, il est essentiel de pouvoir compter sur une coopération fiscale internationale efficace pour garantir le fonctionnement des régimes fiscaux nationaux. Il est largement admis que l'architecture actuelle de la coopération fiscale internationale doit être renforcée pour que l'on puisse lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et divers flux financiers illicites, qui drainent des ressources dont les pays ont grand besoin, en particulier aux fins du financement du développement durable.

87. Les entreprises multinationales exploitent les lacunes des régimes fiscaux et les incohérences des règles fiscales dans le but de transférer artificiellement leurs bénéfices dans des endroits où l'imposition est faible, voire inexistante, et leurs pertes dans des lieux à fiscalité élevée, se soustrayant ainsi à leurs obligations fiscales. Il existe un décalage général entre les ressources que de nombreuses multinationales consacrent à leur stratégie fiscale et les ressources dont sont dotés les pouvoirs publics pour faire respecter la réglementation fiscale. Par ailleurs, l'architecture fiscale actuelle repose sur des principes d'imposition qui ne sont pas bien adaptés aux modèles de fonctionnement reposant sur le numérique. Les grandes fortunes profitent également du manque de transparence concernant la propriété des actifs et le contrôle des entités juridiques (par exemple, les sociétés-écrans) pour dissimuler leur richesse et leurs plus-values et les soustraire à l'impôt.

88. La plupart des conventions fiscales multilatérales sont récentes et ont été établies dans des forums dénués de participation universelle. Des normes sont conçues dans des forums auxquels les pays ayant les besoins les plus importants ne participent pas, ou dans des forums dans lesquels leur participation est marginale. Ces pays ne tirent donc pas parti de l'élaboration de nouvelles normes fiscales internationales, ce qui limite l'efficacité des normes fiscales et du système fiscal dans le temps.

89. Le peu de progrès concernant l'amélioration de la transparence fiscale est éloquent. Les dispositions des instruments de gouvernance et le niveau élevé de confidentialité qui s'applique empêchent de fait la plupart des pays en développement d'avoir accès aux informations qui pourraient les aider à imposer plus efficacement les résidents très fortunés ou les entreprises multinationales opérant sur leur territoire.

90. La lenteur des progrès réalisés pour répondre aux demandes des pays en développement en faveur de cadres de coopération fiscale inclusifs a entamé la confiance dans le multilatéralisme et dans les engagements pris dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, mais elle a également conduit à de nouveaux appels en faveur d'un système fiscal international équitable, contribuant véritablement au développement durable et prenant en considération les préoccupations et les capacités de tous les pays.

Action 15 : renforcer les normes fiscales mondiales pour accompagner la transformation numérique et la mondialisation au moyen d'un processus inclusif prenant en considération les besoins et les capacités des pays en développement et des différentes parties prenantes

- Réfléchir aux moyens de rendre la coopération fiscale internationale pleinement inclusive et plus efficace.
- Simplifier les règles fiscales mondiales au profit des administrations fiscales des pays en développement qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

91. Dans sa résolution [77/244](#) sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies qu'elle a adoptée en 2022, l'Assemblée générale a décidé d'entamer des discussions intergouvernementales sur les moyens de rendre la coopération internationale en matière fiscale plus inclusive et plus efficace, notamment sur la possibilité de mettre en place un dispositif ou un instrument régissant cette coopération, lequel serait élaboré et arrêté d'un commun accord dans le cadre d'un processus intergouvernemental de l'Organisation, compte étant pleinement tenu des accords internationaux et multilatéraux existants. Pour mieux aider les pays en développement à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, il importe de mettre au point des solutions faciles à administrer. Les pays en développement privilégient des approches simples, comme les taxes sur les services numériques ou les retenues à la source, par rapport à des stratégies plus complexes. Même si elle n'est pas facile en soi, la simplification des règles fiscales rendrait le système fiscal international plus efficace et viable, ce qui bénéficierait à toutes les parties prenantes des systèmes fiscaux. Le Secrétaire général présentera différentes options aux États Membres dans le rapport qui sera établi en application de la résolution [77/244](#).

Action 16 : améliorer le deuxième pilier de la proposition faite dans le Cadre inclusif de l'OCDE et du G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires afin de réduire les incitations fiscales coûteuses, tout en encourageant davantage l'imposition dans les pays d'origine

- Augmenter notablement le taux plancher de l'impôt mondial sur les bénéficiaires des sociétés pour qu'il soit proche des taux d'imposition en vigueur dans la plupart des pays en développement et donner la préférence à l'imposition dans les pays d'origine.

92. La proposition consistant à établir un taux plancher aux fins de l'imposition des bénéficiaires des sociétés est bienvenue, mais ce plancher risque de se transformer en plafond en raison de la concurrence fiscale. Les pays en développement ont demandé à plusieurs reprises que le taux d'imposition minimum mondial soit nettement relevé pour le rendre plus proche des taux d'imposition en vigueur sur leur territoire. Il convient également de donner la priorité à l'imposition dans le pays d'origine et de prévoir des règles plus strictes pour éliminer l'érosion de la base d'imposition.

Action 17 : instituer des cadres mondiaux de transparence fiscale et d'échange d'informations qui bénéficient à tous les pays

- Instituer des mécanismes d'échange d'informations fiscales non réciproques au profit des pays en développement.
- Publier les informations relatives aux propriétaires en titre de tous les véhicules juridiques.

93. Il importe que la communauté internationale mette au point des mécanismes permettant de fournir automatiquement et sans réciprocité des renseignements sur les

comptes bancaires et financiers aux pays en développement exposés à des flux financiers illicites ; ces pays auront ainsi accès aux mécanismes de transparence fiscale existants et pourront renforcer progressivement leur aptitude à y participer pleinement.

94. Il convient d'adapter les accords internationaux pour favoriser une utilisation plus large des renseignements échangés en application des conventions fiscales afin de couvrir les utilisations légitimes que les autorités nationales pourraient en faire dans des domaines autres que le domaine fiscal, par exemple dans le cadre de poursuites relatives à des délits financiers non fiscaux. Dans un premier temps, la communication des informations fournies par les entreprises multinationales au niveau des pays devrait être repensée afin de les rendre publiquement accessibles.

95. Il importe que les pays renforcent les systèmes de transparence en matière de propriété effective, en élargissant la couverture, en prévoyant des mécanismes de contrôle automatisé et en veillant à ce que les informations soient publiques. L'existence de registres changerait la donne en ce qui concerne l'action menée pour taxer correctement les particuliers très fortunés et les entreprises multinationales.

IX. Conclusion

96. Les réformes décrites dans la présente note d'orientation sont motivées par le fait que l'architecture internationale actuelle ne parvient pas à remplir ses missions essentielles et à soutenir un financement stable à long terme aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable, en particulier pour ce qui est des investissements dans les droits à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Les cibles fixées pour les objectifs de développement durable et les objectifs de l'Accord de Paris ne seront pas atteints si l'architecture financière internationale n'aiguille pas les ressources à l'échelle et à la vitesse voulues vers les pays les plus vulnérables. Cet échec fait peser une menace croissante et systémique sur le système multilatéral lui-même, en accentuant les divergences, la fragmentation géoéconomique et les clivages géopolitiques dans le monde.

97. Pour éviter une telle situation, nous devons mener des réformes ambitieuses et faire accepter plus largement toutes les propositions énoncées dans la présente note. Elles doivent être considérées comme un changement de paradigme en ce qui concerne la structuration des relations économiques et financières internationales qui, ensemble, doivent soutenir la convergence des pays vers le développement durable. Nous devons aider tous les pays à emprunter des voies de développement plus durables et plus inclusives, qui vont dans le sens des objectifs de développement durable et reposent sur des paramètres qui ne se limitent pas au PIB. Il faudra mettre en place de nouvelles formes de coopération internationale, étayées par une architecture adaptée au XXI^e siècle, dans les domaines relatifs au système financier et monétaire, à la fiscalité, au commerce, à la stabilité environnementale et à l'action climatique et dans divers domaines touchant au développement. Actuellement, le système multilatéral ne répond pas à ces critères, mais nous pouvons le faire évoluer grâce aux réformes que je propose dans la présente note d'orientation.

Figure VI
Présentation des projets de réforme concernant l'architecture financière internationale

