



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
21 septembre 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement

Sixième session

Genève, 30 novembre-2 décembre 2022

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Le financement du développement dans un contexte de crises interdépendantes et mondiales : aider les pays à faire front et à se relever

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les effets sur les pays en développement des crises interdépendantes et mondiales actuelles, notamment la pandémie, l'augmentation des coûts d'adaptation aux changements climatiques et la guerre en Ukraine, sont examinés dans la présente note. Face au lourd fardeau de la dette avant la pandémie et à la crise du coût de la vie, les pays en développement sont davantage contraints d'opérer des arbitrages entre l'adaptation à court terme aux chocs macroéconomiques et le respect de leurs engagements en faveur d'un développement durable et inclusif dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Outre le bilan des progrès accomplis dans certains domaines, on trouvera dans la présente note des propositions de mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour rendre le financement du développement plus abordable et pérenne.



I. Introduction

1. Le thème et les questions d'orientation de la sixième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement ont été approuvés par le Conseil du commerce et du développement le 13 juillet 2022, à l'issue d'une procédure d'approbation tacite. Les questions d'orientation ci-après ont été convenues :

a) Comment les sources nouvelles et existantes de financement de la lutte contre les crises, qu'elles soient nationales ou internationales et publiques ou privées, peuvent-elles servir aux pays en développement, et comment l'accès à ces sources de financement peut-il être amélioré ?

b) Quelles politiques faut-il privilégier pour faciliter la mobilisation et la gestion de diverses ressources en faveur de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 tout en gardant à l'esprit des enjeux tels que la vulnérabilité de la dette, y compris l'endettement insoutenable ?

c) Au-delà de la lutte contre les crises en cours, comment le déficit croissant de financement des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire peut-il être comblé au moyen de ressources publiques et d'instruments propres à favoriser la mobilisation de fonds privés ?

2. Le thème retenu fait écho à celui du chapitre I du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, en particulier aux paragraphes 12, 13 et 17, et aux domaines d'intervention A, B, C, E et F du chapitre II. Au chapitre I, intitulé « Un cadre global de financement du développement pour l'après-2015 », il est question d'« assurer la protection sociale et la prestation de services publics essentiels pour tous », d'« intensifier la lutte contre la faim et la malnutrition » et de « protéger nos écosystèmes dans l'intérêt de tous ». Le chapitre II définit les enjeux et priorités quant aux ressources publiques intérieures, à l'entreprise privée et aux finances intérieures et internationales, à la coopération internationale pour le développement, à la dette et à la viabilité de la dette, et au règlement des problèmes systémiques¹.

3. Le chapitre II donne une vue d'ensemble des incidences des crises interdépendantes et mondiales sur les pays en développement. Le chapitre III présente les principales sources nouvelles et existantes de financement de la lutte contre les crises, qu'elles soient nationales ou internationales et publiques ou privées. Le chapitre IV expose le défi à plus long terme que constitue la réalisation des objectifs de développement durable, ainsi que les besoins de financement du développement dans les pays les moins avancés et les pays à revenu faible ou intermédiaire. Le chapitre V porte sur les initiatives nationales, régionales et internationales envisagées pour résorber le déficit de financement et concourir à la mise en œuvre du Programme 2030.

II. Tour d'horizon des crises interdépendantes et mondiales

4. À la fin de 2021, on a observé des signes d'atténuation des effets économiques de la pandémie au niveau mondial, mais cette reprise était inégalement répartie entre les groupes de pays. Dans les pays en développement, la reprise s'est traduite par une augmentation des taux de croissance et des recettes d'exportation en 2021, qui a permis une amélioration des ratios entre la dette extérieure et le produit intérieur brut (PIB) et entre la dette et les exportations de biens et de services (recettes touristiques comprises). Le ratio dette/PIB moyen dans les pays à revenu faible ou intermédiaire est passé de 29,2 % en 2020 à 27,3 % en 2021. De même, le ratio moyen total entre la dette et les exportations, passé de 100 % en 2010 à 159 % en 2020, est descendu à 127 % en 2021. Cette amélioration par rapport aux mauvais chiffres de 2020 tient aux effets de la reprise économique. Toutefois, les niveaux d'endettement élevés et les situations d'endettement insoutenable ont perduré dans de

¹ A/RES/69/313. Voir TD/B/EFD/1/2, TD/B/EFD/3/2, TD/B/EFD/4/2 et TD/B/EFD/5/2 concernant la mobilisation des ressources nationales, la coopération pour le développement, le financement multilatéral et les mesures de lutte contre la pandémie.

nombreux pays en développement. Le ratio dette/PIB s'est globalement amélioré dans les pays en développement, mais dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, il était nettement supérieur à la moyenne de la période 2009-2021 (30,4 contre 26,5 %) et ne s'est pas amélioré en 2021. Dans les pays à faible revenu, il s'établissait à 39,4 % en 2021, dépassant ainsi son niveau de 2020 et la valeur moyenne de la période 2009-2021 (29,4 %). Dans les pays les moins avancés, le ratio dette/PIB a augmenté en 2021 pour atteindre 40,9 %, soit plus que la moyenne de la période 2009-2021 (32,9 %). Les crises interdépendantes et mondiales, notamment la pandémie et les événements liés aux changements climatiques, ont fait augmenter la dette publique totale (intérieure et extérieure) dans les pays en développement, passée de 58 à 65 % du PIB entre 2019 et 2021. Au moins 108 pays en développement ont enregistré des niveaux d'endettement plus élevés après la pandémie².

5. En 2020, près de 60 pays en développement ont dépensé davantage, en pourcentage des recettes publiques, pour le service de la dette (dette extérieure et dette garantie par l'État) que pour la santé en 2019³. Depuis 2011, les dépenses consacrées au service de la dette (dette extérieure et dette garantie par l'État) par les pays les moins avancés ont triplé, atteignant quasiment les derniers niveaux recensés avant le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). En 2019, avant la pandémie, le service de la dette extérieure dans les pays les moins avancés représentait le double des dépenses publiques nationales de santé⁴.

6. En outre, le coût de la vie des ménages a fortement augmenté au niveau mondial depuis 2021, en raison notamment des perturbations persistantes des chaînes d'approvisionnement et de l'organisation logistique dues à la pandémie, de la reprise de la demande alimentaire consécutive à celle de l'économie en 2021 et de l'intensification des opérations spéculatives sur les produits de base après le déclenchement de la guerre en Ukraine, en février 2022⁵. Les effets de cette dernière sur les prix des denrées alimentaires se sont estompés, mais l'indice des prix réels des produits alimentaires demeurerait à un niveau historiquement élevé en juillet (137,9), comparable seulement au précédent pic de 1974 (137,5) et bien supérieur aux valeurs enregistrées ces vingt dernières années (fig. 1). Les pays importateurs nets de produits alimentaires présentant un risque élevé de surendettement sont les plus vulnérables face à une hausse du prix des denrées alimentaires importées et, dans les pays en développement, les 20 % des ménages les plus pauvres, qui consacrent plus de la moitié de leur budget à l'alimentation, sont touchés de manière disproportionnée⁶.

² [A/77/206](#).

³ Dernière année pour laquelle des données complètes existent. Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données du Fonds monétaire international (FMI).

⁴ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données du FMI.

⁵ Voir <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-and-rising-global-food-prices-whats-really-happening> et CNUCED, 2022, *Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.22.II.D.44, Genève).

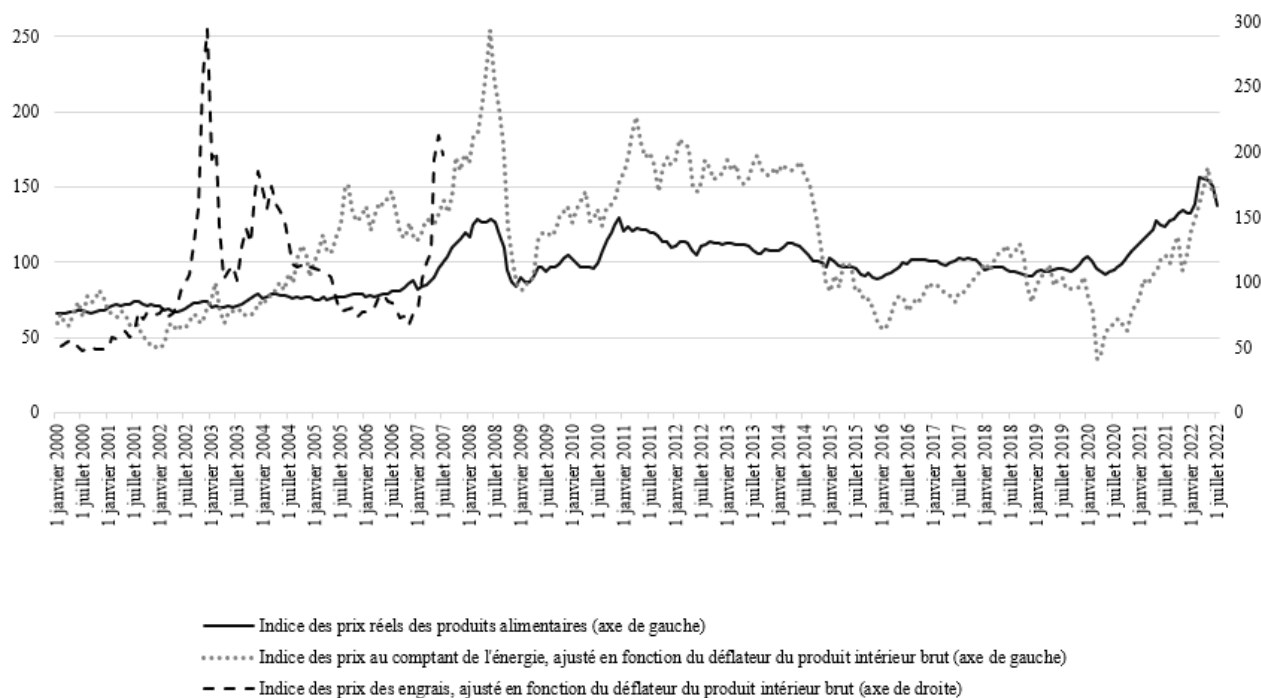
Note : Tous les sites Web mentionnés dans les notes de bas de page ont été consultés en septembre 2022.

⁶ Nations Unies, Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière, 2022a, *Global impact of war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation*, disponible à l'adresse <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation>.

Figure 1

Indices mensuels des prix des produits alimentaires, des engrais et de l'énergie

(2014-2016 = 100)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (indice des prix réels des produits alimentaires), de Refinitiv (sous-indice des prix au comptant de l'énergie du Standard and Poor Goldman Sachs Commodity Index) et de la Banque mondiale (indice des prix des engrais).

7. Les indices des prix des engrais et de l'énergie ont également accusé une hausse sensible. Après avoir augmenté en moyenne de 77 % entre juin 2021 et juin 2022, le prix des engrais a atteint un pic comparable seulement à ceux de 1974 et de 2008⁷. Le prix de l'énergie est quant à lui retombé légèrement en dessous du pic récent de mars 2022. Le cours des engrais reste fortement orienté à la hausse, ce qui fait craindre des pénuries alimentaires et de nouvelles augmentations de prix en 2023, sachant qu'en 2022, 345 millions de personnes se trouvaient déjà en situation d'insécurité alimentaire aiguë ou risquaient fort de basculer dans l'insécurité alimentaire dans 82 pays⁸. Qui plus est, même si les prix alimentaires mondiaux continuent de baisser, confirmant ainsi la tendance moyenne observée depuis le pic de mars 2022, il n'est pas certain que les consommateurs finaux bénéficieront d'une diminution équivalente des prix sur les marchés nationaux. On estime que l'accroissement des prix à la consommation dans les pays émergents et les pays en développement a atteint 9,8 % au deuxième trimestre de 2022⁹.

8. Parallèlement, les phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents ont grandement contribué à l'augmentation des niveaux d'endettement¹⁰, non seulement en raison de la vulnérabilité face aux changements climatiques de nombreux pays en développement lourdement endettés, mais encore parce que les catastrophes climatiques se

⁷ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données du FMI et de la Banque mondiale.

⁸ Nations Unies, Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière, 2022a et Nations Unies, Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière, 2022b, Global impact of war in Ukraine: Energy crisis, disponible à l'adresse <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-energy-crisis>.

⁹ Voir <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>.

¹⁰ Voir <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>.

répercutent sur l'assiette fiscale et les coûts budgétaires, rendant les emprunts plus onéreux¹¹. En 2020 et 2021, 131 phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques ont été recensés dans 42 pays d'Afrique, engendrant un coût estimé entre 7 et 15 milliards de dollars pour la seule année 2020. Ce montant devrait atteindre 50 milliards de dollars par an d'ici à 2040 et, selon les scénarios du réchauffement climatique, les régions les plus touchées, à savoir l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, enregistreront une baisse cumulée de 10 % de la croissance de leur PIB par habitant à l'horizon 2050¹². Les phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques influent d'autant plus sur les niveaux d'endettement que de nombreux pays vulnérables face aux changements climatiques, notamment les petits États insulaires en développement, n'ont pas suffisamment accès au financement à conditions concessionnelles qui leur permettrait de faire face aux pertes et préjudices causés par de tels phénomènes¹³.

9. L'abandon des mesures de relance budgétaire liées à la pandémie dans les pays avancés et le ralentissement économique mondial risquent de limiter les possibilités d'exportation dans les pays en développement. En outre, le durcissement des conditions financières mondiales, notamment dans le sillage du resserrement de la politique monétaire aux États-Unis après avril 2021, a eu pour effet d'inverser la tendance initiale au rebond des flux de capitaux vers les pays en développement constatée à partir de fin 2020, les flux nets de capitaux vers ces pays étant de nouveau passés en terrain négatif en septembre 2021. Par conséquent, bon nombre de pays en développement ont subi une dépréciation de leur monnaie et des tensions financières et se sont retrouvés pour certains en situation de risque élevé de défaut de paiement. Sur le plan intérieur, les tensions inflationnistes et les pressions sur les taux de change, conjuguées à la hausse des coûts d'emprunt, ont provoqué un resserrement monétaire et une réduction des dépenses dans de nombreux pays en développement¹⁴, entravant ainsi la croissance économique et mettant en péril les moyens de subsistance.

10. Le retour de conditions financières mondiales plus favorables semble peu probable dans l'immédiat, les banques centrales des principaux pays avancés s'attachant pour l'heure à endiguer les anticipations d'inflation à plus long terme, même si elles risquent ainsi de provoquer une récession économique, de déstabiliser les marchés financiers et d'entraîner un retrait rapide des capitaux des pays en développement. La montée des tensions géopolitiques peut aggraver ces risques en réduisant davantage la probabilité de voir une politique expansionniste coordonnée au niveau mondial stimuler l'investissement réel et la croissance partagée des revenus au niveau mondial.

11. La situation actuelle n'est pas sans rappeler les années ayant précédé les crises de la dette des années 1980 et la situation des années 1990, qui ont été une décennie perdue pour le développement dans de nombreux pays en développement. À l'époque comme aujourd'hui, une période de croissance robuste et de conditions financières favorables cédait la place à une période de vaches maigres caractérisée par un alourdissement du fardeau de la dette. Une série de chocs macroéconomiques, notamment la montée de l'inflation dans certains cas, et un durcissement soudain et marqué des conditions financières mondiales, ont engendré des difficultés financières et une crise de la dette dans de nombreux pays en développement. Toutefois, la période actuelle se distingue nettement de ces épisodes antérieurs. En effet, l'ouverture aux flux financiers mondiaux est aujourd'hui beaucoup plus large que dans les années 1980 et 1990. Par ailleurs, en réaction aux effets de plus en plus sensibles des chocs macroéconomiques et financiers exogènes, les pays en développement ont accumulé des réserves de change et vu leurs marchés financiers nationaux gagner en maturité. Ces ajustements leur ont permis d'amortir plus facilement les chocs macroéconomiques fréquents et d'emprunter régulièrement à l'étranger dans leur monnaie. Toutefois, étant donné que les investisseurs étrangers jouent un rôle important sur les marchés obligataires en monnaie locale, l'accumulation de réserves de change n'a pas mis fin à la

¹¹ M. d. Chamon, E. Klok, V. V. Thakoor et J. Zettelmeyer, 2022, *Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation*, document de travail du FMI, n° 162.

¹² Banque africaine de développement, 2022, *Perspectives économiques en Afrique 2022 : Soutenir la résilience climatique et une transition énergétique juste en Afrique*, Abidjan.

¹³ P. Mohan et E. Strobl, 2021, The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt, *International Tax and Public Finance*, 28:483–496.

¹⁴ CNUCED, 2022.

vulnérabilité face aux chocs financiers exogènes, et l'augmentation de la dette extérieure libellée en monnaie étrangère s'est poursuivie dans un contexte marqué, jusqu'à récemment, par un accès aisé aux marchés financiers internationaux. Les pays en développement sont donc plus que jamais exposés à l'instabilité des investissements et à l'inversion des flux de capitaux, qui retentissent négativement sur la charge du service de la dette et la marge d'action monétaire et budgétaire.

III. Solutions face à la crise : accéder au financement pour obtenir des liquidités et assurer sa solvabilité

12. D'un montant record à ce jour, équivalent à environ 650 milliards de dollars, la nouvelle allocation générale de droits de tirage spéciaux à laquelle le FMI a procédé en août 2021 a été de loin la mesure la plus ambitieuse face à la pandémie, et la seule à revêtir une dimension véritablement mondiale. Les pays membres bénéficiant d'allocations en proportion de leur quote-part au Fonds, plus de 60 % de l'allocation susmentionnée a été versée à des pays avancés, dont on peut objecter qu'ils ont le moins besoin de réserves de change supplémentaires. Les 150 pays en développement membres ont reçu 37,4 % de cette allocation, soit l'équivalent d'environ 243 milliards de dollars, dont 144 milliards versés à des pays à revenu élevé. Il s'agissait d'une aide précieuse car ces allocations n'ont entraîné dans les pays bénéficiaires aucune nouvelle dette ni aucune obligation de suivre des prescriptions en matière d'action publique¹⁵. En outre, même les montants relativement faibles reçus au titre de ces allocations ont permis d'accroître sensiblement les réserves de pays à faible revenu tels que le Tchad (+130 %), le Burundi (+197 %) et le Soudan (+230 %). Plus généralement, cette source de liquidités est arrivée à point nommé pour de nombreux pays en développement lourdement endettés. Dans la plupart des pays en développement présentant le niveau moyen le plus élevé du service de la dette publique extérieure et garantie par l'État (23 pays sur 25), celui-ci était plus de deux fois supérieur au montant des droits de tirage spéciaux alloués en 2021 (fig. 2). Si l'on peut se féliciter de cette allocation, les données présentées permettent de comprendre pourquoi des pays demandent des allocations supplémentaires.

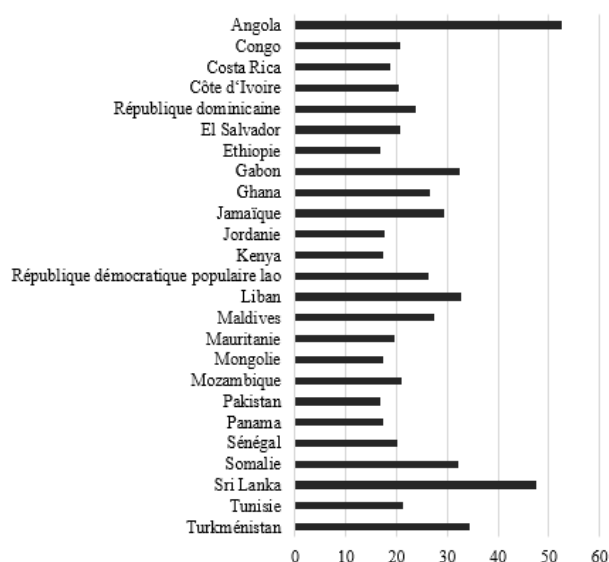
¹⁵ CNUCED, 2021, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : De la reprise à la résilience – La dimension du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.22.II.D.1, Genève).

Figure 2

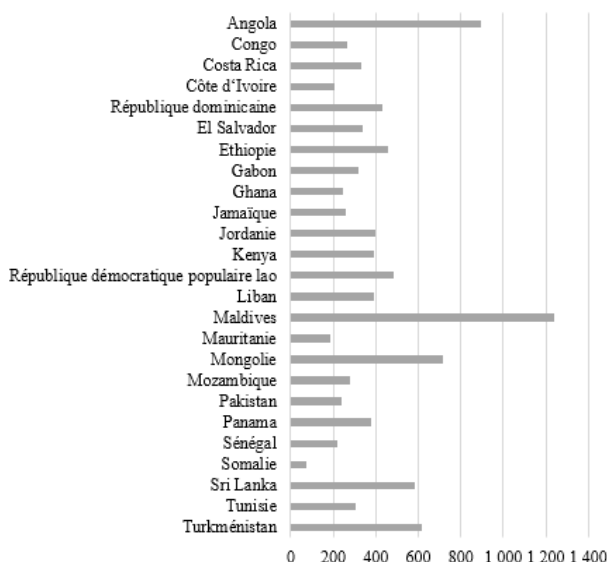
Les 25 pays en développement dont la charge moyenne du service de la dette publique et garantie par l'État était la plus lourde sur la période 2018-2020

(En pourcentage)

a) Service de la dette en pourcentage des recettes publiques



b) Service de la dette en pourcentage de l'allocation de droits de tirage spéciaux en 2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données du FMI.

Note : Pour les classifications des pays, voir CNUCED, 2021, *Handbook of Statistics* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.22.II.D.2, Genève).

13. Outre l'allocation de droits de tirage spéciaux, les mesures internationales adoptées pour lutter contre la pandémie ont essentiellement consisté à accorder de nouveaux prêts multilatéraux d'urgence et à suspendre provisoirement et partiellement les paiements dus au titre du service de la dette. À la mi-avril 2021, le Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI annulait 965,3 millions de dollars d'obligations de paiement au titre du service de la dette pour 31 pays en développement parmi les plus pauvres sur une période de deux ans¹⁶. L'Initiative de suspension du service de la dette mise en place par le Groupe des Vingt a permis le report de 12,9 milliards de dollars de paiements au titre du service de la dette publique bilatérale pour 48 des 73 pays pauvres répondant aux conditions requises en 2020-2021¹⁷, soit environ un dixième du montant estimatif (103,3 milliards de dollars) déboursé par ces pays pendant la même période au titre du service de la dette publique extérieure¹⁸. Il a été fait remarquer que cette initiative ne permettait pas de garantir la participation des créanciers privés ni d'inclure un plus grand nombre de pays en développement vulnérables¹⁹. Outre les annulations et reports du service de la dette, le FMI a accordé aux pays remplissant les conditions voulues 170,5 milliards de dollars de nouveaux prêts en mars 2022, dont une grande partie à des conditions libérales, et la Banque mondiale

¹⁶ Voir <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094> et <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>.

¹⁷ Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2022, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (publication des Nations unies, numéro de vente E.22.I.6, New York).

¹⁸ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les statistiques de la Banque mondiale sur la dette internationale.

¹⁹ Voir A/RES/76/193, <https://unsdg.un.org/fr/resources/trouver-des-solutions-aux-problemes-de-liquidites-et-dendettement-pour-investir-dans-les> et Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2022.

a approuvé le financement à hauteur de 150 milliards de dollars d'un ensemble de projets de lutte contre la pandémie²⁰.

14. Le montant du filet de sécurité financière mondial que constituent les prêts d'urgence octroyés par le FMI avec ou sans conditions, les accords financiers régionaux et les accords de swap de devises entre banques centrales a décuplé après la crise financière mondiale. Au début de la pandémie, en mars 2020, le financement disponible dans le cadre de ce filet de sécurité avoisinait 3 700 milliards de dollars, soit environ 4,5 % du PIB mondial. Toutefois, tous les pays n'en ont pas également bénéficié et les pays à faible revenu ainsi que certains pays à revenu intermédiaire inférieur n'ont pas accès aux éléments du financement de crise les plus importants et les moins contraignants au regard des conditions à satisfaire, tels que les nouveaux accords financiers régionaux et les swaps de devise. De plus, ce filet de sécurité financière mondial demeure en grande partie bilatéral par nature et sa mise en place n'est toujours pas coordonnée, défauts structurels auxquels sa récente expansion n'a pas permis de remédier malgré la détérioration des conditions financières internationales et la perspective d'un nouveau resserrement monétaire dans les pays développés en 2022. Entre janvier et juin 2022, 16 accords de swap de devises ont été établis ou renouvelés (contre 23 sur la même période en 2021) mais aucun d'entre eux ne concernait des pays à faible revenu et seuls deux bénéficiaires (Inde et Indonésie) figuraient parmi les pays à revenu intermédiaire inférieur.

15. L'initiative la plus ambitieuse adoptée dans le contexte de la pandémie a peut-être été le Cadre commun pour le traitement de la dette, élaboré par le Groupe des Vingt et destiné à compléter l'Initiative de suspension du service de la dette en répondant à la nécessité d'une restructuration plus profonde et d'un allègement efficace de la dette face à la pandémie et sur fond de crises interdépendantes²¹. Les pays souhaitant bénéficier de ce cadre doivent remplir les mêmes critères que pour l'Initiative et se prêter à une évaluation de la viabilité de leur dette, réalisée conjointement par le FMI et la Banque mondiale. Le cadre englobe l'ensemble de la dette publique extérieure à long terme et de la dette garantie par l'État, et le traitement envisagé est conforme aux procédures du Club de Paris concernant la lutte contre l'endettement insoutenable des pays débiteurs, en particulier à l'approche d'Évian définie d'un commun accord en 2003 en vue d'assurer le traitement de la dette des pays non bénéficiaires de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) ni de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale²². Les pays susceptibles de bénéficier du cadre s'engagent à suivre un programme du FMI pour débloquent les tranches de crédit supérieures et rétablir la viabilité de leur dette, et à communiquer les informations nécessaires sur tous les engagements financiers du secteur public au Fonds, à la Banque mondiale ainsi qu'à d'autres créanciers participant au cadre, tout en respectant le caractère sensible de certaines informations commerciales. En outre, les pays débiteurs participants sont tenus de solliciter un traitement au moins égal selon les conditions convenues dans un memorandum d'accord juridiquement non contraignant auprès d'autres créanciers publics bilatéraux et privés. Le cadre marque une étape importante dans la réforme de l'architecture internationale de la dette mais présente plusieurs lacunes, dont le fait qu'il se limite aux créanciers bilatéraux et aux pays remplissant les conditions de participation à l'Initiative de suspension du service de la dette²³. À ce jour, seuls trois pays répondant aux critères requis (Éthiopie, Tchad et Zambie) ont choisi d'y participer, au début de 2021. En juin 2022, le comité des créanciers publics de la Zambie, qui comprend la Chine, a contribué à débloquent un prêt du FMI à ce pays d'un montant de 1,3 milliard de dollars²⁴. Cependant, les progrès ont été plus lents pour les deux autres pays participants.

²⁰ Voir <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> et <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>.

²¹ Groupe des Vingt, 2020, Déclaration : Réunion extraordinaire des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales du G20 [Groupe des Vingt], 13 novembre. Voir [A/77/206](#) et CNUCED, 2022.

²² Voir <https://clubdeparis.org/fr/communications/page/approche-evian>.

²³ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2022.

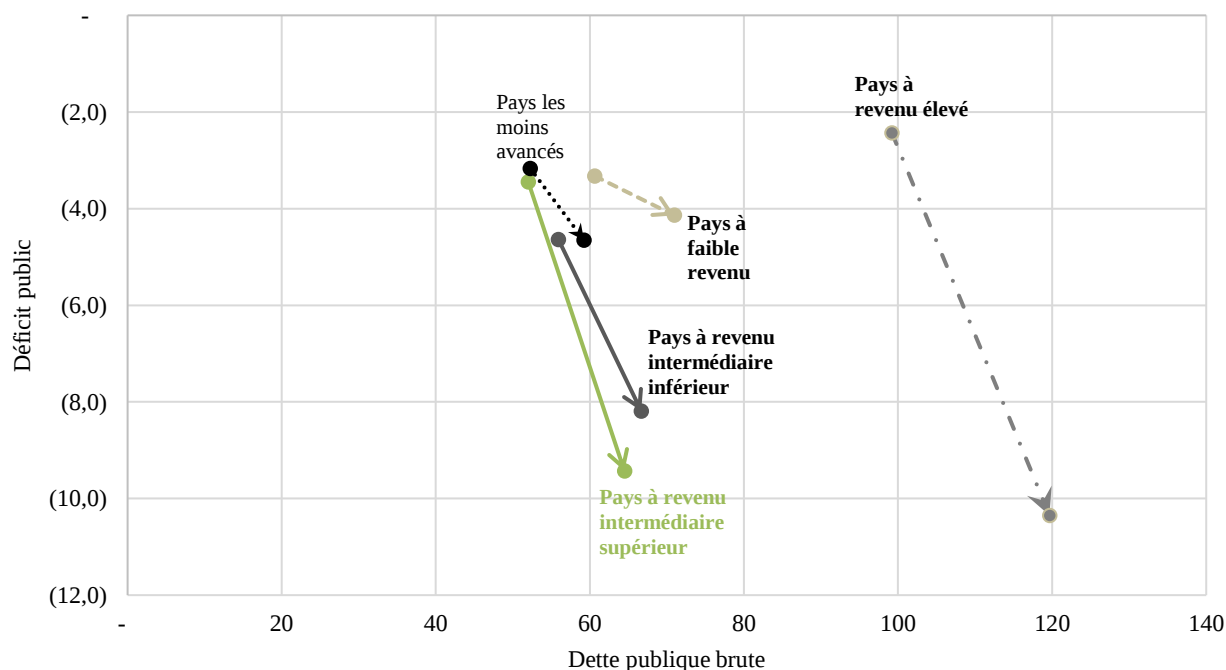
²⁴ *Financial Times*, 2022, China agrees landmark debt relief deal for Zambia, 30 juillet.

16. Compte tenu de ce qui précède, les actions multilatérales menées jusqu'à présent face à la crise risquent de ne pas être suffisamment décisives pour permettre aux pays en développement de surmonter les multiples difficultés nées de défis interdépendants liés à la santé, à l'environnement et aux conditions macroéconomiques. Ce constat est d'autant plus préoccupant que la marge d'action budgétaire moyenne dont disposent les pays en développement de tous les groupes pour mobiliser des ressources au niveau national a diminué au cours des années où la pandémie battait son plein. La figure 3 montre l'évolution des déficits publics et de la dette publique brute en pourcentage du PIB de 2018 à 2020. Ces indicateurs budgétaires se sont surtout détériorés dans les pays à revenu élevé, le déficit et le niveau de la dette publique étant passés respectivement de 2,4 à 10,4 % et de 99 à 120 % du PIB, en raison de l'adoption de plans de relance budgétaire de grande ampleur. Ils se sont également fortement dégradés dans les pays à revenu intermédiaire supérieur (de 3,4 à 9,4 % et de 52 à 64 % du PIB). Dans les pays à faible revenu, le déficit et le niveau de la dette publique sont passés, respectivement, de 3,3 à 4,1 % et de 61 à 71 % du PIB. Ainsi, les pays en développement n'ont généralement pas accru leurs dépenses budgétaires ni leur dette publique dans les mêmes proportions que les pays à revenu élevé, car leur marge d'action budgétaire est bien moindre. Leur marge d'action déjà restreinte s'étant encore amenuisée, ces pays seront à l'avenir moins à même de mobiliser des investissements publics en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable et de la lutte contre les changements climatiques. Les pays devant se soumettre à des programmes d'austérité de grande ampleur pour obtenir un allègement de leur dette, notamment au titre du Cadre commun pour le traitement de la dette, se retrouveront ainsi dans une position critique.

Figure 3

Évolution entre 2018 et 2020 des déficits publics et de la dette publique brute en proportion du produit intérieur brut avant et après la pandémie, par groupe de pays en développement

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données du FMI.

Note : Le regroupement des pays selon leur revenu national brut par habitant a été effectué conformément aux classifications de la Banque mondiale. La République bolivarienne du Venezuela appartient au groupe des pays à revenu intermédiaire inférieur. L'Afghanistan, le Liban, la Libye, les Palaos, la Somalie, la Syrie et Macao (Chine) ne sont pas inclus en raison du manque de données.

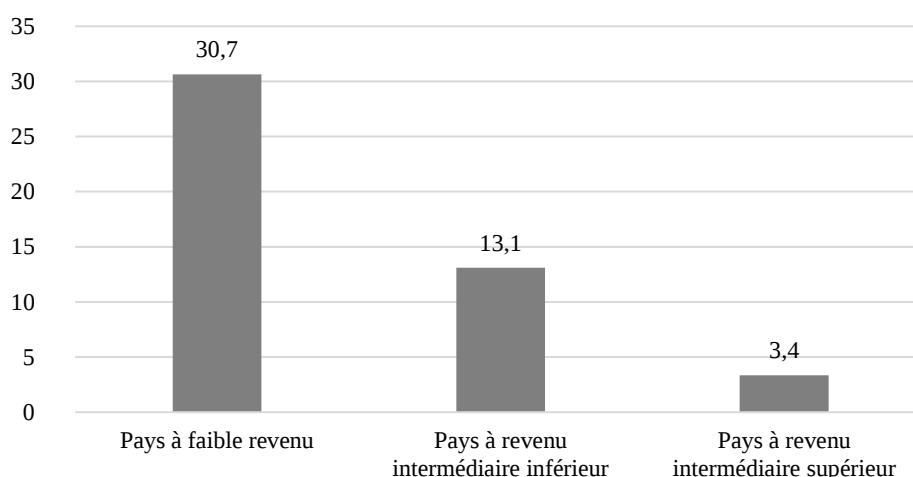
IV. Le déficit de financement du développement : en quête de ressources

17. Les mesures nationales adoptées en réponse aux crises mondiales et interdépendantes impliquent que le déficit de financement de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) va s'accroître car les investissements et les dépenses sont reportés afin de faire face à des crises aiguës. À la fin de 2021, la CNUCED a procédé à une estimation du déficit de financement composite de différents groupes de pays sur une période de six ans, en comparant les besoins de financement extérieur (liés à l'amortissement de la dette extérieure, aux déficits des comptes courants, à la pandémie et à d'autres chocs macroéconomiques exogènes, ainsi qu'au coût de la réalisation des ODD, notamment en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques) avec les recettes publiques et les entrées de capitaux privés attendues²⁵. Le déficit annuel de financement du développement, exprimé en pourcentage du PIB cumulé projeté, par groupe de pays, est présenté dans la figure 4. Les calculs ont été actualisés en tenant compte notamment des estimations des risques et des chocs macroéconomiques (découlant, par exemple, de la guerre en Ukraine, du resserrement monétaire dans les pays avancés et de la récession mondiale attendue en 2023) et leurs incidences sur les déséquilibres extérieurs, les recettes publiques et les entrées de capitaux privés. Le déficit de financement du développement dans les pays à faible revenu, qui s'élève à 30,7 %, est important.

Figure 4

Estimation du déficit de financement du développement en tant que part du produit intérieur brut, par groupe de pays, 2020-2025

(En pourcentage)



Sources : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant du FMI, de sources nationales, du Programme des Nations Unies pour l'environnement, de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (Université des Nations Unies) et de la Banque mondiale, ainsi que de la CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.II.D.1, New York et Genève).

Note : Le regroupement des pays selon leur revenu national brut (RNB) par habitant a été effectué conformément aux classifications de la Banque mondiale. Le chiffre donné pour les pays à revenu intermédiaire supérieur exclut la Chine. Les coûts de la réalisation des objectifs de développement durable ont été estimés en calculant, pour chaque groupe de pays, des moyennes pondérées dans les domaines suivants : énergie, transports, télécommunications, eau et assainissement, sécurité alimentaire et agriculture, santé, éducation et atténuation des changements climatiques et adaptation à leurs effets. Voir [TD/B/EFD/5/2](#).

²⁵ [TD/B/EFD/5/2](#).

18. Il y a peu de chances que les crises futures ne mettent pas la réalisation des objectifs encore plus hors de portée²⁶. Sur le plan national, pour combler le déficit de financement, les pays en développement doivent améliorer le recouvrement des impôts, en élargissant l'assiette fiscale et en relevant le taux d'imposition effectif. En 2021, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire inférieur ont enregistré un ratio recettes fiscales/PIB de 15 et 16 % respectivement, contre 35 % dans les pays à revenu élevé et 28 % dans les pays à revenu intermédiaire supérieur²⁷. Dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire inférieur, le ratio est resté stable ou a eu tendance à baisser au cours des dernières années. Toutefois, même si ces pays augmentaient leur ratio recettes fiscales/PIB de 5 % dans les années à venir²⁸, cela resterait insuffisant étant donné l'ampleur des dépenses supplémentaires à engager pour atteindre les ODD. Un appui accru provenant de sources internationales, notamment des institutions financières, et du secteur privé est donc nécessaire.

19. En 2020, les envois de fonds à destination des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire se sont établis à 539 milliards de dollars, soit 77 % du montant total mondial²⁹. Dans les pays à faible revenu, les envois de fonds représentaient 2,6 % du PIB ; en comparaison, l'aide publique au développement représentait 5,2 % (10,9 % si l'on inclut les donateurs multilatéraux)³⁰. Dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, les envois de fonds constituent la plus importante source de revenus en provenance de l'étranger depuis 2015, soit 4,6 % de leur PIB global en 2020, ce qui est supérieur à l'aide publique au développement (0,39 % du PIB) et aux flux d'investissements étrangers directs (1,4 %). Pour de nombreux ménages pauvres des pays en développement, les envois de fonds représentent une bouée de sauvetage, notamment en cas de crise économique. Il reste que ces envois dépendent de relations sociales à long terme et de la prospérité de la diaspora dont ils proviennent. En outre, leur montant peut être réduit par des coûts de transaction élevés : la cible 10.c des ODD vise à faire baisser, d'ici à 2030, au-dessous de 3 % les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants. Actuellement, les coûts sont deux fois supérieurs à ce taux, et jusqu'à près de trois fois dans certaines régions³¹.

20. Plus généralement, les flux nets de capitaux vers les pays en développement ont été étroitement corrélés à la situation financière mondiale et au taux de croissance des pays en développement enregistrés au cours des deux dernières décennies. Ils sont devenus négatifs en septembre 2021, mettant fin au rebond commencé au quatrième trimestre de 2020 et étroitement lié à la nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux en 2021. Le resserrement de la politique monétaire des États-Unis, qui s'est traduit par une forte augmentation du rendement des bons du Trésor à dix ans entre le milieu de 2020 et le milieu de 2022, a été associé à une « fuite vers la qualité » et à une liquidation des obligations et des actions des pays en développement, ce qui a entraîné des sorties de portefeuille quasi record de 108,8 milliards de dollars au premier trimestre de 2022. Les entrées d'investissements étrangers directs ont largement compensé ces sorties dans les pays en développement en tant que groupe. Toutefois, l'Afrique subsaharienne a enregistré des sorties nettes de capitaux à partir de fin 2020 et jusqu'en 2022³².

21. En 2021, les engagements des 30 membres du Comité d'aide au développement n'ont pas permis d'atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement ; seuls cinq membres y sont parvenus³³. En 2021, le montant total

²⁶ Concernant les progrès réalisés à ce jour, voir [E/2022/55](#).

²⁷ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du FMI.

²⁸ Considéré comme possible d'après V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Garcia-Escribano, D. Prady et M. Soto, 2019, « Fiscal policy and development: Human, social and physical investment for the [Sustainable Development Goals] », FMI, Staff Discussion Note No. 3.

²⁹ Voir <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

³⁰ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale.

³¹ Voir <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>.

³² CNUCED, 2021, et CNUCED, 2022.

³³ Voir <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

net de l'aide publique au développement s'est élevé à 167,9 milliards de dollars, ce qui représente 0,31 % du revenu national brut global des membres du Comité d'aide au développement, soit un chiffre supérieur aux 162,6 milliards de dollars enregistrés en 2020³⁴. Toutefois, en 2020, seuls 114,9 milliards de dollars d'aide publique au développement ont été versés aux pays en développement, dont 65,8 milliards (57 %) ont été directement alloués aux pays en développement, le reste étant considéré comme des flux non alloués, qui se rapportent à des activités bénéficiant à une région ou exécutées dans les pays donateurs, comme les coûts administratifs. Depuis 2014, ces flux ont représenté plus de 40 % des allocations d'aide publique au développement³⁵.

22. La pandémie a permis de mettre en évidence le rôle des banques de développement (tant régionales que multilatérales) et la nécessité de disposer de capitaux suffisants et pérennes³⁶. Sur la période 2010-2019, les banques régionales de développement ont accru l'aide publique au développement brute et les autres flux publics vers les pays en développement de 5 % par an en moyenne, mais ces flux ont ensuite augmenté de 46 %, passant de 42 milliards de dollars en 2019 à 60 milliards de dollars en 2020³⁷. La majorité des flux totaux des banques régionales de développement est dirigée vers les pays à revenu intermédiaire inférieur (42 %) et les pays à revenu intermédiaire supérieur (51 %), 20 % étant dirigés vers les pays à faible revenu et les pays les moins avancés. Par contre, le FMI, l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, ainsi que d'autres organisations multilatérales, dont la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement et les banques régionales de développement, dirigent la majorité des flux vers les pays à faible revenu et les pays les moins avancés.

23. Compte tenu de l'ampleur du déficit de financement, il est clair que les ressources privées ont un rôle urgent et crucial à jouer, les financements mixtes soulevant de grands espoirs. Par financement mixte on entend le recours à des fonds catalytiques provenant de sources publiques et philanthropiques, destinés à mobiliser des investissements supplémentaires du secteur privé pour atteindre les ODD³⁸. Les flux de financement mixte ont atteint en moyenne 9 milliards de dollars par an au cours des cinq dernières années, mais ont diminué de moitié en 2020, pour totaliser 4,5 milliards de dollars³⁹. L'OCDE élargit la définition des financements mixtes aux fonds privés mobilisés et aux instruments de financement utilisés par les institutions de financement du développement ; leur valeur moyenne s'est établie à 50 milliards de dollars pendant chacune des trois dernières années⁴⁰. En tout cas, cela ne suffit pas pour faire passer « des milliards aux milliers de milliards » les ressources pour le développement⁴¹. Ces flux privés ont bénéficié à relativement peu de pays à revenu intermédiaire, plus de la moitié du total étant allée à 20 pays en 2018-2020 et 18 % aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés. D'aucuns affirment que les institutions de financement du développement utilisent dans une large mesure les financements à des conditions concessionnelles pour réduire leurs risques et non pour mobiliser des partenaires commerciaux⁴². En outre, l'appétit pour le risque des investisseurs privés est tel qu'en l'absence de changement dans la dynamique financière mondiale, il y a peu de raisons de croire que les fonds privés feront faire au financement du développement le saut qualitatif nécessaire dans un avenir proche.

V. Options pour accroître les ressources pour le développement

24. Les efforts de mobilisation des ressources intérieures des pays en développement devraient être au centre du nouvel élan donné à la réalisation des objectifs de développement

³⁴ Voir <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

³⁵ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la méthode de l'OCDE. Voir https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-profiles_5d646dd8-en.

³⁶ Voir <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combating-pandemic-public-finance>.

³⁷ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

³⁸ Convergence, 2021. *The State of Blended Finance 2021*, Washington.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Voir TD/B/EFD/3/2 et https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_MOBILISATION.

⁴¹ Voir TD/B/EFD/5/2.

⁴² Convergence, 2021.

durable, mais cela présuppose que leur marge d'action budgétaire ne soit pas régulièrement restreinte par des chocs macroéconomiques exogènes. La gouvernance économique internationale devrait être proactive en facilitant la mobilisation des ressources intérieures et en donnant accès à un financement extérieur abordable et durable. Des progrès ont été accomplis dans l'interface entre les politiques nationales et internationales, par exemple en ce qui concerne la transparence de la dette, mais il reste encore beaucoup à faire. En outre, comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans un récent rapport, « il reste des défis considérables à relever pour réaliser une transition énergétique durable qui réduise à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre, s'agissant notamment de coordonner au niveau mondial les investissements à effectuer, mais le renforcement de la volonté politique et certaines innovations technologiques prometteuses font apparaître une voie à suivre »⁴³.

25. Du point de vue du financement, les efforts déployés par les pays en développement pour accroître leurs recettes fiscales ont été entravés par le régime fiscal international des sociétés, qui remonte à un modèle élaboré par la Société des Nations dans les années 1920. Celui-ci repose notamment sur le principe d'entité distincte, qui considère les filiales des multinationales comme des entités indépendantes, et sur le principe de pleine concurrence, en vertu duquel les opérations imposables entre les différentes entités des multinationales sont traitées comme si ces entités n'avaient pas de lien entre elles. Ce système a permis à ces entreprises de réduire au minimum leurs impôts, les pertes potentielles étant estimées (en fonction de la méthode, de la période et du pays couvert) pour les pays en développement à plus de 2 % du PIB⁴⁴.

26. Des progrès ont été accomplis sous la forme de la solution à deux piliers récemment proposée dans le cadre du projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE et du Groupe des Vingt. Cette solution privilégie une réforme internationale de l'impôt sur les sociétés permettant d'imposer les bénéfices là où sont exercées les activités économiques qui sont à la source de ces bénéfices⁴⁵. Elle comprend la réattribution de certains droits d'imposition aux juridictions dans lesquelles les ventes ont lieu ou les utilisateurs de services numériques sont situés. Toutefois, étant donné que ces droits ne s'étendent qu'à une part prédéterminée des bénéfices résiduels, la proposition ne concernerait que 78 des 500 plus grandes entreprises multinationales du monde⁴⁶. La solution proposée comprend également un impôt minimum mondial de 15 %, conçu pour empêcher les entreprises de transférer leurs bénéfices vers des pays où le taux d'imposition est plus faible afin de réduire au minimum leurs obligations fiscales. Pourtant, seuls 40 % des recettes fiscales supplémentaires provenant d'un impôt minimum sont susceptibles d'être dirigés vers les pays en développement⁴⁷. La complexité des mesures proposées créera une charge importante pour les administrations fiscales, notamment dans les pays en développement. En réponse, les ministres des affaires étrangères des États membres du Groupe des 77 et de la Chine participant à leur quarante-cinquième réunion annuelle, en novembre 2021, ont réitéré la nécessité de renforcer la coopération internationale en matière fiscale, constatant avec préoccupation qu'il n'existe toujours pas de « mécanisme mondial unique et inclusif de coopération fiscale internationale au niveau intergouvernemental »⁴⁸. La création d'une entité fiscale mondiale est également une recommandation du Groupe de haut niveau des Nations

⁴³ [E/2022/58](#).

⁴⁴ CNUCED, 2019, *Rapport sur le commerce et le développement, 2019 : Le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.19.II.D.15, Genève).

⁴⁵ OCDE, 2021c, *Rapport sur la fiscalité du Secrétaire général de l'OCDE à l'intention des ministres des finances et des gouverneurs de banque centrale du G20 [Groupe des Vingt]*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Note : Des mesures connexes devaient être mises en œuvre à partir de 2023, mais les processus d'approbation sont au point mort aux États-Unis et dans l'Union européenne. Voir *The Wall Street Journal*, 2022, *Global Minimum Tax Suffers Fresh Setback as EU [European Union] Fails to Agree on Implementation*, 17 juin.

⁴⁶ Voir https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.

⁴⁷ Voir <https://taxjustice.net/2021/06/04/is-today-a-turning-point-against-corporate-tax-abuse/>.

⁴⁸ Voir <https://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>.

Unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité⁴⁹. Une proposition allant dans ce sens a récemment été présentée par des organisations de la société civile⁵⁰.

27. Un autre domaine dans lequel des progrès notables ont été accomplis est la prise de conscience de la nécessité de disposer de données de qualité sur la dette pour permettre aux gouvernements et à la communauté internationale de réduire au minimum le risque de surendettement et de prendre rapidement des mesures correctives, s'il y a lieu. Pour obtenir de nouvelles améliorations concrètes de la transparence de la dette, il faut reconnaître que celle-ci est un bien public dont bénéficient à la fois les prêteurs et les emprunteurs. Les progrès accomplis sont fragmentaires car ils reposent sur la communication volontaire d'informations par un groupe de prêteurs de plus en plus complexe ou sur des améliorations indépendantes apportées au niveau national par les emprunteurs. Au lieu de cela, l'adoption d'une approche tenant compte des responsabilités et des avantages communs qui caractérisent un bien public mondial pourrait se concrétiser par la mise en place d'un registre des données sur la dette des pays en développement qui soit accessible au public. Conformément aux principes de la CNUCED visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains, un tel registre permettrait d'intégrer des données sur la dette des prêteurs et des emprunteurs dans chacune des transactions, de manière à garantir l'interopérabilité des données entre les sources directes et indirectes de notification⁵¹. Les partisans d'un tel registre sont notamment des experts et des organismes participant à l'initiative des Nations Unies pour le financement du développement à l'ère de la pandémie et après, ainsi que des organisations de la société civile⁵². Il faut aller plus loin pour définir les conditions et le calendrier de la mise en place d'un tel registre sous la direction de l'Organisation des Nations Unies.

28. Une meilleure mobilisation des ressources intérieures et une plus grande transparence des données sur la dette sont essentielles pour améliorer la conception des futures politiques de lutte contre les difficultés financières et le surendettement. Toutefois, pour atteindre les ODD au cours de la prochaine décennie, il faudra adopter des mesures plus radicales, notamment des programmes publics visant à stimuler de manière ciblée le financement de leur réalisation. Les mesures multilatérales et internationales supplémentaires à prendre dès maintenant pour atténuer l'accumulation de dettes insoutenables et combler le déficit de financement du développement figurent le respect des engagements en matière d'aide publique au développement, la réaffectation des droits de tirage spéciaux et la mise en place d'une approche cohérente de la restructuration de la dette souveraine.

A. Aide publique au développement

29. Les pays développés doivent respecter leurs engagements en matière d'aide publique au développement, à savoir allouer 0,7 % de leur revenu national brut en général et 0,15 à 0,20 % aux pays les moins avancés en particulier. En 2020, les allocations d'aide publique au développement ont atteint 22,4 milliards de dollars à destination des pays à faible revenu (5,16 % de leur PIB global), 29,2 milliards de dollars à destination des pays à revenu intermédiaire inférieur (0,39 %) et 14,2 milliards de dollars pour les pays à revenu intermédiaire supérieur (0,06 %). En 2014, les allocations d'aide publique au développement sont tombées en dessous de 3 % du PIB global des pays les moins avancés ; elles n'ont pas dépassé ce niveau depuis lors. En 2020, si les membres du Comité d'aide au développement avaient atteint l'objectif consistant à allouer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement, les allocations auraient représenté 10,9 % du PIB global des pays à faible revenu, 0,84 % du PIB global des pays à revenu intermédiaire inférieur, et 0,13 % du PIB

⁴⁹ A/C.2/76/L.28/Rev.1.

⁵⁰ Voir https://www.eurodad.org/un_tax_convention.

⁵¹ Voir <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

⁵² Voir Nations Unies, 2020, Initiative pour le financement du développement à l'ère de la pandémie et après, disponible sur <https://www.un.org/tr/node/81536>, et https://www.eurodad.org/transparency_of_loans_to_governments.

global des pays à revenu intermédiaire supérieur⁵³. Elles contribueraient grandement à combler le déficit de financement du développement, en particulier dans les pays à faible revenu.

B. Droits de tirage spéciaux

30. En plus de fournir de nouvelles ressources financières, l'allocation de droits de tirage spéciaux à laquelle il a été procédé en 2021 a donné une impulsion aux discussions sur la façon de mieux mettre ces droits au service du développement. C'est une question que la CNUCED a soulevée depuis la création de cet instrument par la communauté internationale à la fin des années 1960⁵⁴. Une partie des discussions porte sur le transfert volontaire des droits de tirage spéciaux non utilisés des pays développés vers les pays en développement. Le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt ont jugé nécessaire de réorienter 100 milliards de dollars vers les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire⁵⁵. Le montant de l'allocation dont ces pays ont bénéficié en 2021 s'en trouverait plus que doublé. À ce jour, les promesses des membres du Groupe des Vingt sont restées en deçà de cet objectif, atteignant un montant de 60 milliards de dollars environ, et les transferts effectifs n'ont commencé qu'en juillet 2022. Des questions subsistent quant aux modalités de réaffectation des droits de tirage spéciaux, principalement au moyen des fonds fiduciaires du FMI (Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance et Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, récemment créé). Les droits de tirage spéciaux réaffectés ne sont pas des dons mais des prêts qui resteront dans les bilans des pays donateurs, dont les avoirs de réserve resteront ainsi inchangés. Le réorientation par les fonds fiduciaires du FMI implique que les pays en développement reçoivent les droits de tirage spéciaux sous la forme de nouveaux prêts assortis de conditions, plutôt que d'avoirs de réserve sans conditions. Les banques de développement des pays en développement dotées du statut de détenteur de droits de tirage spéciaux, fortes de leurs connaissances locales, pourraient permettre une allocation optimale des droits de tirage spéciaux réaffectés à des projets de développement à long terme. Les banques multilatérales de développement et les autres détenteurs autorisés pourraient utiliser les droits de tirage spéciaux comme un actif financier dans les bilans et comme moyen d'échange avec des pays ou avec d'autres institutions financières internationales.

31. Deux options existent dans ce domaine. Premièrement, les banques multilatérales de développement pourraient simplement prêter des droits de tirage spéciaux. Cette approche pourrait contribuer à maintenir le statut d'avoirs de réserve des droits de tirage spéciaux en imitant le processus du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI et en fonctionnant comme un régime d'encaissement, dans lequel une partie des fonds disponibles serait détenue comme réserve pour répondre aux demandes d'encaissement des créanciers des pays développés en cas de difficultés liées à la balance des paiements ou aux réserves, et le risque de crédit pourrait être atténué par un compte de réserve, éventuellement détenu en devises fortes. Deuxièmement, les pays pourraient utiliser les droits de tirage spéciaux excédentaires comme contributions en capital aux banques multilatérales de développement qui, en tant que banques, seraient censées exercer un effet de levier sur leurs fonds propres et multiplier, par exemple par trois ou quatre, l'impact des droits de tirage spéciaux réaffectés. Cette dernière approche est plus risquée, car pour utiliser les droits de tirage spéciaux à des fins de développement à plus long terme, il faut dans une certaine mesure transformer les échéances, c'est-à-dire transformer un actif liquide en un investissement à plus long terme.

32. Toute approche de la réorientation volontaire des droits de tirage spéciaux nécessite l'élaboration de règles pour leur utilisation transparente et responsable, lesquelles restent floues à l'heure actuelle. Néanmoins, dans l'ensemble, il s'agit d'une initiative importante et il est urgent d'aller plus loin pour faciliter la réorientation des droits de tirage spéciaux. Toutefois, au-delà de la réorientation volontaire de ces droits, il convient également de prendre

⁵³ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

⁵⁴ CNUCED, 1985, *The History of UNCTAD: 1964-1984* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.85.II.D.6, New York).

⁵⁵ Groupe des Sept, 2021, Communiqué du sommet : Notre programme commun d'action mondiale pour rebâtir en mieux, 13 juin ; Groupe des Vingt, 2021, déclaration des dirigeants à Rome, 31 octobre.

en considération la nécessité de procéder à de nouvelles allocations pour répondre aux crises mondiales en cours, telles que la guerre en Ukraine et une éventuelle récession mondiale en 2023. Une option encore plus ambitieuse pour accroître l'impact des droits de tirage spéciaux sur le développement supposerait une réforme importante de la gouvernance, qui consisterait notamment à dissocier l'émission de droits de tirage spéciaux du système de quotes-parts du FMI, afin de créer de nouvelles classes d'actifs liées à des objectifs particuliers, comme la réalisation des objectifs de développement durable et des objectifs environnementaux.

33. Une proposition connexe a été faite par la Première Ministre de la Barbade, impliquant l'émission annuelle, sur vingt ans, de 500 milliards de dollars en droits de tirage spéciaux destinés à un fonds d'affectation spéciale pour le climat qui mettrait aux enchères des prêts à faible taux d'intérêt, garantis par des droits de tirage spéciaux, pour des projets d'investissement proposant les niveaux les plus élevés de réduction ou d'élimination de gaz à effet de serre. Des conditions environnementales, sociales et relatives à la gouvernance seraient attachées à ces prêts, pour lesquels les acteurs publics et privés seraient autorisés à soumissionner. Le fonds d'affectation spéciale aurait pour objectif d'investir dans des actifs liquides qui garantissent une qualité de crédit élevée. Une telle proposition ne peut être adoptée que s'il existe une volonté politique forte de modifier l'objet et la gouvernance de l'émission de droits de tirage spéciaux. Elle confère également aux fonds privés un rôle considérable dans la conception de la transition énergétique et des stratégies de décarbonisation, ce qui risque de remettre en cause la place des politiques publiques dans la définition des priorités, dans la coordination des investissements et dans le renforcement des capacités institutionnelles de gérer la transition vers une économie mondiale à faible émission de carbone⁵⁶.

C. Restructuration de la dette souveraine

34. Il est plus que jamais urgent d'adopter une approche internationale cohérente pour résoudre les crises de la dette souveraine qui se produisent. Les dispositifs en place pour résoudre les problèmes de dette souveraine sont fragmentés, les procédures étant différentes selon les divers types de dette souveraine extérieure (bilatérale, multilatérale ou due à des créanciers privés), et compliqués par l'importance croissante de la dette émise au niveau national et détenue par des non-résidents et par des questions connexes quant à la nécessité ou non de différencier les détenteurs résidents et non résidents de dettes en monnaie locale dans la restructuration de la dette souveraine. La mise en place d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette qui permettrait un règlement rapide et méthodique des crises de la dette, avec la participation de tous les créanciers publics (bilatéraux et multilatéraux) et privés, faciliterait dans une large mesure l'octroi d'un allègement de la dette. Ce cadre devrait prévoir des évaluations de la viabilité de la dette intégrant les besoins de financement extérieur à long terme, notamment en vue de l'exécution du Programme 2030 et de la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris relevant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il existe une série de propositions sur la manière de structurer les aspects internationaux de la promotion de principes généraux ou de lignes directrices pour la restructuration de la dette souveraine, tels que les principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine adoptés par l'Assemblée générale en septembre 2015⁵⁷. La caractéristique essentielle de toute approche juridictionnelle est que les jugements rendus dans les affaires concernées seraient régis par un ensemble de normes et réglementations juridiques internationales convenues au préalable dans le cadre d'un mécanisme international de renégociation de la dette. En outre, l'objectif premier de tout tribunal ou dispositif de restructuration de la dette souveraine serait de garantir un règlement de la dette qui soit transparent, prévisible, équitable et efficace, les décisions étant contraignantes pour toutes les parties et universellement applicables⁵⁸. Compte tenu de l'omniprésence et de la gravité des problèmes de dette extérieure dans les

⁵⁶ Voir https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Her_ Excellency_Ms._Mia_Mottley_Prime_Minister_of_Barbados.pdf et <https://barbadostoday.bb/2021/11/12/persaud-pushes-plan-to-raise-climate-investment/>.

⁵⁷ Voir CNUCED, 2019.

⁵⁸ Voir A/RES/69/319.

pays en développement, il convient d'examiner plus avant les options, par exemple au moyen d'une commission d'experts relevant de l'Organisation des Nations Unies. Pour que les efforts multilatéraux visant à accroître le financement du développement soient couronnés de succès, la création et la répartition des rôles revêt un caractère essentiel pour le secteur privé. Comme indiqué, les fonds privés destinés à la réalisation des ODD sont restés jusqu'à présent en deçà des attentes initiales, d'où la nécessité de revoir et d'améliorer les structures d'incitation et les approches réglementaires⁵⁹.

35. L'une des possibilités est de recourir davantage à des instruments de financement innovants qui contribuent à atténuer et à gérer le fardeau de la dette extérieure, tels que les titres de la dette souveraine indexés. Ces instruments modulent les paiements au titre du service de la dette soit de manière systématique, par exemple en indexant les paiements sur le PIB ou le revenu national brut, soit de manière ad hoc, par exemple au moyen de clauses prévoyant que des catastrophes naturelles prédéfinies réduisent les obligations liées au service de la dette. Dans le premier cas, les remboursements de la dette sont déterminés sur la base de la capacité de paiement du pays, c'est-à-dire que le service de la dette est réduit pendant les périodes de faible croissance, qui s'accompagnent normalement d'une réduction des recettes publiques et, par conséquent, de la capacité de paiement. Cette dernière solution est particulièrement intéressante pour les petits États insulaires en développement ; par exemple, les clauses relatives aux ouragans peuvent soulager les flux de trésorerie après une catastrophe naturelle, lorsque les besoins de financement sont élevés et que les nouvelles ressources sont limitées. Deux inconvénients importants des titres de dette souveraine indexés sont qu'ils peuvent être ad hoc et qu'il n'existe donc pas de marché secondaire, et que les créanciers sont incertains du rendement des investissements et peuvent donc exiger une prime pour détenir ces instruments. Toutefois, ces titres à rendement plus élevé peuvent servir à élargir la base des investisseurs, les risques étant plus largement répartis en période de tensions.

36. Une autre possibilité de financement assorti de conditions est de recourir à des échanges de dettes contre des mesures en faveur du climat, c'est-à-dire à des accords qui prévoient un allègement partiel de la dette à condition que le débiteur s'engage à réaliser des investissements dans la lutte contre les changements climatiques. Des progrès considérables ont été accomplis à cet égard au niveau régional, par exemple, grâce au mécanisme d'échange de dettes contre des mesures en faveur du climat et des ODD (initiative Debt Swap/Donor Nexus) de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, ainsi qu'à l'échange de dettes contre des mesures d'adaptation aux changements climatiques et au Fonds de résilience des Caraïbes de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes⁶⁰. Toutefois, l'attrait de cet instrument est limité par des coûts de transaction et de suivi élevés, qui sont liés par exemple au choix des projets d'investissement, au suivi des performances et à la coordination, bien que ces coûts puissent être réduits dans le cadre d'initiatives coordonnées au niveau régional, ainsi que par le fait que les échanges impliquent généralement un allègement de la dette d'une seule catégorie de créanciers. L'opportunité économique de cet instrument dépend de la viabilité de la dette existante et des conséquences que des catastrophes naturelles pourraient avoir sur cette viabilité. Si la dette existante n'est pas soutenable, il est préférable de rétablir d'abord sa viabilité au moyen d'une restructuration complète, puis de soutenir les investissements liés au climat par des dons ou des prêts subordonnés à des mesures en faveur du climat. Si la dette est soutenable mais que le débiteur ne dispose pas de la marge d'action budgétaire nécessaire pour investir dans l'action climatique, les échanges de dette contre des mesures en faveur du climat ne confèrent une marge d'action budgétaire supplémentaire que si les dépenses liées au climat sont prioritaires par rapport au service de la dette, par exemple comme dans l'accord conclu au Belize en 2021, qui implique plusieurs contreparties⁶¹.

37. Malgré l'intérêt qu'ils présentent d'un point de vue analytique, les titres de dette souveraine indexés ont été peu utilisés jusqu'à présent, les émissions se faisant la plupart du

⁵⁹ Voir Nations Unies, 2020.

⁶⁰ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2022, et https://foroalc2030.cepal.org/2022/sites/foro2022/files/the_eclac_debt_for_climate_adaptation_swap_initiative_and_caribbean_resilience_fund_feb2022_002.pdf.

⁶¹ Chamon *et al.*, 2022.

temps dans le cadre d'opérations de restructuration de la dette⁶². Cela peut s'expliquer par les primes de liquidité et/ou de nouveauté exigées pour ces nouveaux instruments, mais aussi par les préoccupations relatives à l'exactitude des données (par exemple, concernant l'actualité des données sur le PIB) et par les aléas moraux du premier émetteur associés aux nouveaux modèles. Les organisations multilatérales et les institutions financières internationales pourraient aider à renforcer la conception des titres de dette souveraine indexés, par exemple en achetant les obligations liées au revenu national brut qui sont émises, en contribuant au développement d'un marché pour ces titres et en apportant un appui à la fourniture de données⁶³.

38. D'autres débats et discussions seront nécessaires pour améliorer la conception d'instruments de financement innovants et de mécanismes de coordination public-privé visant à orienter et à faciliter les investissements privés dans des projets à long terme liés aux ODD⁶⁴, en particulier dans le contexte actuel de crises mondiales récurrentes et de risques de ralentissement de la dynamique économique mondiale.

⁶² E. P. Caldentey, F. G. Villarreal et N. C. Moscoso, 2022, Innovative financing instruments in Latin America and Caribbean, disponible à l'adresse <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/innovative-financing-instruments-latin-america-and-caribbean>.

⁶³ C. Cohen, S. M. A. Abbas, M. Anthony, T. Best, P. Breuer, H. Miao, A. Myrvoda et E. Togo, 2020, The role of State-contingent debt instruments in sovereign debt restructurings, FMI, Staff Discussion Note No. 6.

⁶⁴ Voir Nations Unies, 2020.