



Assemblée générale

Distr. générale
8 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 17 b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Système financier international et développement

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport, établi en application de la résolution 70/188 de l'Assemblée générale, résume ce qui a été dit concernant les tendances récentes observables relatives aux flux internationaux de capitaux publics et privés en direction des pays en développement ainsi que les efforts en cours pour renforcer le système financier international en vue de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il appelle également l'attention sur les avancées réalisées dans le cadre des accords et des engagements du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement en ce qui concerne les institutions de financement du développement, la régulation financière, la coopération internationale en matière fiscale, le filet de sécurité financière mondiale, les incidences du financement du développement pour les hommes et les femmes, la coordination des politiques et la réforme de la gouvernance des institutions financières internationales.

* A/71/150.

** Le présent rapport a été établi en consultation avec le personnel des principales institutions associées au processus de suivi du financement du développement. L'Organisation des Nations Unies est cependant seule responsable de son contenu.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 70/188, l'Assemblée générale a considéré qu'il fallait poursuivre l'action menée en vue de renforcer la cohérence et la cohésion des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Elle a réaffirmé qu'il importait de veiller à ce que le système financier international soit ouvert, juste et inclusif. Elle a également réaffirmé qu'il fallait mobiliser des ressources auprès de sources diverses et utiliser efficacement les financements obtenus si l'on voulait promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous.

2. Pour atteindre les objectifs de développement durable, les financements aussi bien publics que privés doivent être conformes au développement durable. Pourtant, à ce jour, comme il est indiqué dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, le système financier international n'a toujours pas alloué les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de développement durable à long terme. Les investissements ont été insuffisants dans des domaines critiques tels que les infrastructures, les technologies permettant de faire face aux changements climatiques, les services de santé, d'éducation et d'assainissement pour les pauvres du monde entier, et les services financiers pour tous. Le système financier et ses marchés de capitaux ne prennent pas en compte l'ensemble des coûts sociaux et des coûts pour l'environnement des entreprises.

3. L'atonie de l'économie mondiale rend la mise en œuvre du nouveau programme plus difficile. Le Département des affaires économiques et sociales prévoit que le produit mondial brut augmentera tout juste de 2,4 % en 2016, comme cela a été le cas en 2015¹. L'économie mondiale continue d'être confrontée à des risques de dégradation élevés, dans un contexte marqué par la faiblesse de la demande et des investissements ainsi que par des budgets publics restreints, la faiblesse des prix des produits de base et la volatilité des marchés des capitaux.

4. La conjoncture mondiale difficile accentue l'importance de veiller à ce que le système financier mondial assure l'intermédiation du crédit en faveur du développement durable, de manière efficace et régulière. À terme, la stabilité et la durabilité se renforcent mutuellement. Sans un système financier stable, des crises financières risquent à l'avenir de compromettre les objectifs de développement durable. En outre, sans investissements durables, le risque de jeter les bases de futures crises économiques et de catastrophes écologiques est réel.

II. Flux financiers internationaux en direction des pays en développement

5. Les flux financiers internationaux en direction des pays en développement ont subi un recul en 2015, qui devrait s'amplifier en 2016, reflétant une hausse des risques à l'échelle mondiale et une recrudescence de l'aversion au risque. Les disparités croissantes entre les taux d'intérêt dans le monde ainsi que les taux négatifs observés dans plusieurs économies avancées sont susceptibles d'intensifier

¹ *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2016* (publication des Nations Unies, à paraître), sera disponible à l'adresse suivante : www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2016wesp_update.pdf.

la volatilité des courants de capitaux ainsi que la pression sur les cours de change des monnaies des pays en développement. Au milieu de l'année 2016, les résultats du référendum organisé par le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord sur sa qualité de membre de l'Union européenne ont aggravé les incertitudes, incitant des administrateurs financiers du monde entier à se tourner vers des havres financiers². Le marché risque de connaître de nouvelles perturbations lorsqu'un durcissement des politiques monétaires commencera à se faire sentir. Une plus grande coordination internationale des politiques entre autorités monétaires peut contribuer à atténuer certaines retombées négatives ainsi que la volatilité du marché des capitaux, tandis que la gestion du compte de capital peut aider les pays à faire face à la volatilité des courants de capitaux transfrontaliers.

A. Ressources financières publiques internationales

6. Comme indiqué dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, réaliser les objectifs de développement durable mettra fortement à contribution les budgets et les moyens du secteur public, ce qui exigera un soutien international de plus grande ampleur et plus efficace, tant en ce qui concerne les financements préférentiels que non préférentiels.

Aide publique au développement³

7. Les chiffres préliminaires portant sur l'aide publique au développement (APD) en 2015 ont fait apparaître une augmentation, le montant s'élevant à 131,6 milliards de dollars, soit une hausse de 6,9 % en termes réels par rapport à 2014. En part du revenu national brut, l'APD a représenté en moyenne 0,30 %, comme en 2014, ce qui est nettement en deçà de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU. Les dépenses liées à l'accueil de réfugiés dans les pays donateurs ont bondi, passant de 4,8 % de l'APD en 2014 à 9,1 % en 2015, ce qui reflète le grand nombre de réfugiés rejoignant les pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sans prendre en compte les fonds consacrés aux réfugiés, l'aide a augmenté de 1,7 % en termes réels⁴.

8. L'APD représente plus des deux tiers des financements extérieurs destinés aux pays les moins avancés. Dans le cadre du Programme d'action d'Addis-Abeba, les donateurs sont convenus de mettre un terme à la récente baisse de l'APD à ces pays. Les chiffres préliminaires montrent que l'APD octroyée aux pays les plus pauvres a augmenté en 2015, pour la première fois depuis plusieurs années. L'aide bilatérale aux pays les moins avancés (PMA) a crû de 4 % en termes réels en 2015, s'élevant à 25 milliards de dollars⁵.

² Fonds monétaire international (FMI), « Perspectives de l'économie mondiale, mise à jour », juillet 2016.

³ Pour un examen plus approfondi, voir A/71/311.

⁴ Organisation de coopération et de développement économiques, Nouvelle hausse de l'aide au développement en 2015, doublement des dépenses consacrées aux réfugiés, 13 avril 2016, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/cad/nouvelle-hausse-de-l-aide-au-developpement-en-2015-doublement-des-depenses-consacrees-aux-refugies.htm>.

⁵ Voir : OCDE, « En 2015, l'aide au développement a continué d'augmenter malgré la hausse des coûts des réfugiés dans les pays donateurs », disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/cad/stats/ODA-2015-detailed-summary-fr.pdf>.

Autres ressources financières publiques internationales

9. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les gouvernements ont également fait part de leur détermination à accroître toutes les formes de financement public international, et ont reconnu l'importance croissante de la coopération Sud-Sud. Le Département des affaires économiques et sociales estime que la coopération Sud-Sud à des conditions favorables a dépassé les 20 milliards de dollars en 2013 et pourrait avoir continué à augmenter en 2014, selon des données partielles (voir E/2016/65)⁶. L'OCDE, qui réalise également des estimations concernant des apports assimilables à de l'APD (aide financière au développement à des conditions favorables) provenant de pays qui ne sont pas membres du Comité d'aide au développement, est arrivée à un chiffre comparable (23,5 milliards de dollars) en 2013⁷.

10. Les engagements de la Banque mondiale ont augmenté au cours des exercices budgétaires 2014 et 2015⁸. Son institution chargée d'accorder des prêts à des conditions favorables, l'Association internationale de développement (IDA), qui s'appuie sur des contributions de donateurs pour accorder des crédits à des conditions très favorables ainsi que des subventions aux pays les plus pauvres du monde, a vu ses ressources croître régulièrement, en termes nominaux, au cours des dix dernières années, mais la dernière reconstitution des ressources de l'IDA, approuvée en 2013, est restée en grande partie au même niveau, en termes réels⁹. Les instruments de prêt à des conditions favorables des banques régionales de développement sont restés relativement stables en termes nominaux¹⁰.

11. Les engagements annuels de financement par prêts bonifiés hors dons de sept banques multilatérales de développement ont atteint un montant de 71,1 milliards de dollars en 2014-2015, avec des décaissements à hauteur de 53 milliards de dollars pour une exposition totale de 358,5 milliards de dollars¹¹. Les banques de développement nationales et sous-régionales ont également fait montre d'une hausse des montants de leurs engagements et de leurs décaissements. En 2016, la Nouvelle Banque de développement et la Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure ont lancé leur premier prêt et ont tenu leur première réunion annuelle. Au premier semestre de 2016, la Nouvelle Banque de développement a approuvé des investissements totalisant plus de 800 millions de dollars, tandis que la Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure a approuvé des

⁶ Les estimations comprennent les prêts à des conditions favorables et les dons, et prennent en compte l'allègement de la dette et la coopération technique fournie dans le Sud aux fins du développement.

⁷ Estimations d'apports bruts, y compris concernant des pays qui notifient leurs apports au Comité d'aide au développement de l'OCDE (comme certains pays arabes et certains pays d'Europe centrale et orientale) et estimations provenant de sources nationales publiées concernant des pays qui ne notifient pas leurs apports (comme le Brésil, la Chine et l'Inde). « Évolution et caractéristiques des apports des autres fournisseurs de coopération pour le développement », in : OCDE, *Coopération pour le développement 2015. Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action* (Paris, 2015).

⁸ Banque mondiale, *Rapport annuel 2015* (Washington, 2015).

⁹ Voir ida.worldbank.org/financing/replenishments/ida17-replenishment.

¹⁰ Rebecca M. Nelson, « Multilateral development banks: overview and issues for Congress » (Congressional Research Service, décembre 2015).

¹¹ Organisation des Nations Unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2016* (New York, 2016).

investissements dans quatre projets pour un total supérieur à 500 millions de dollars.

B. Flux de capitaux privés en direction des pays en développement

12. En 2015, le volume net des sorties de capitaux des pays en développement a atteint 530 milliards de dollars, dépassant le volume des sorties pendant la crise financière. Malgré une relative reprise au cours des premiers mois de 2016, les sorties de capitaux devraient atteindre 606 milliards de dollars en 2016¹². En particulier, la Chine a enregistré des sorties nettes d'un montant de 485 milliards de dollars en 2015 et de 123 milliards de dollars au premier trimestre de 2016¹³, ce qui reflète en partie les efforts déployés par les entreprises pour réduire leur vulnérabilité à la dette libellée en dollars.

13. L'investissement étranger direct (IED) reste la forme la plus stable de flux de capitaux, et, comme il est noté dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, l'IED peut apporter une contribution importante au développement durable, en particulier quand les projets sont conformes aux stratégies nationales et régionales en la matière. L'IED mondial a bondi de 36 % en 2015 pour atteindre un montant estimé à 1 760 milliards de dollars, son plus haut niveau depuis la crise économique et financière mondiale de 2008-2009. Une forte augmentation des IED dans les économies développées, notamment une hausse de 721 milliards de dollars au titre des fusions et acquisitions transfrontières, a constitué le facteur principal de la reprise mondiale, mais les IED dans les pays en développement ont également crû, de 5 %, pour atteindre un nouveau chiffre record de 741 milliards de dollars¹⁴.

14. L'augmentation des IED dans les pays en développement a été principalement tirée par la hausse des IED dans les pays en développement asiatiques, les IED en Inde ayant presque doublé en 2015. Dans les pays les moins développés, ils ont crû de 33 % à 35 milliards de dollars, cette augmentation ayant été en grande partie due aux apports en Angola, où plus des trois quarts de ces apports étaient des prêts accordés par les maisons-mères d'entreprises à leurs filiales angolaises¹⁵. Dans l'ensemble, les IED en Afrique ont chuté de 31 % à 38 milliards de dollars, les plus fortes baisses ayant été enregistrées en Afrique subsaharienne. En particulier, les IED ont diminué dans les pays dotés d'importantes ressources naturelles, notamment le Mozambique, le Nigéria et l'Afrique du Sud. Quoi qu'il en soit, s'agissant des pays en développement, les IED restent concentrés dans les pays dotés de ressources naturelles, tandis que d'autres pays, où les besoins sont les plus aigus, sont laissés de côté. Les IED en Amérique latine et dans les Caraïbes ont

¹² Voir FMI, banque de données des Perspectives de l'économie mondiale, avril 2016.

¹³ Données du premier trimestre de 2016 provenant de sources nationales, disponibles à l'adresse suivante : www.safe.gov.cn/wps/wcm/connect/6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e/The_time-series_data_of_Balance_of_Payments_of_China.xlsx?MOD=AJPERES&CACHEID=6d920c804c296c90a415af4393d9cc2e.

¹⁴ Concernant les données relatives aux IED, voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Global Investment Trends Monitor*, n° 22, 20 janvier 2016, disponible à l'adresse suivante : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2016d1_en.pdf.

¹⁵ *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.16.II.D.4).

également diminué, les apports à destination du Brésil, qui est le principal pays bénéficiaire dans la région, ayant chuté de 23 % à 56 milliards de dollars.

15. Le fléchissement de la demande agrégée et la chute des prix des produits de base, auxquels s'est ajoutée la dépréciation des monnaies nationales, ont également pesé sur les investissements à l'étranger de nombreux pays en développement et en transition. En termes de stock d'IED, la Chine est devenue le premier investisseur dans les pays les moins développés¹⁶. Toutes régions confondues, l'Europe est devenue celle qui investit le plus dans le monde.

16. Les investissements de portefeuille dans les pays en développement, qui ont tendance à être plus volatils que les IED, ont baissé, passant de 26 milliards de dollars d'entrées en 2014 à 363 milliards de dollars de sorties en 2015, les sorties pour 2016 étant estimées à environ 255 milliards de dollars. Le plus grand volume de sorties de capitaux des pays en développement, qui se trouve dans la catégorie « autres investissements » et comprend le numéraire et dépôts, les prêts, les crédits commerciaux et autres instruments du secteur financier, devrait encore diminuer, de 675 milliards de dollars, en 2016. Les prêts bancaires transfrontières aux pays en développement, qui sont généralement la principale composante des « autres investissements », ont reculé de 8 % en 2015¹⁷. Ce recul a surtout été perçu en Chine, où les prêts transfrontaliers aux résidents de Chine continentale ont chuté de 305 milliards de dollars après le pic de la mi-2014, la baisse enregistrée en 2015 ayant été de 25 %¹⁸.

17. Concernant la stabilité financière, la croissance de la dette extérieure du secteur privé dans les pays en développement et les marchés émergents ont constitué un sujet de préoccupation supplémentaire ces dernières années¹⁹. S'il n'existe pas de rapports périodiques sur l'ensemble de l'encours de cette dette, selon des recherches menées en 2015 par le Fonds monétaire international (FMI), il est estimé que la dette des sociétés non financières des pays émergents a augmenté, passant de 4 000 milliards de dollars en 2004 à plus de 18 000 milliards de dollars en 2014²⁰. Des données plus récentes portant sur 20 grands marchés émergents montrent qu'à la fin de l'année 2015, le montant total des crédits accordés aux sociétés non financières était supérieur à 25 000 milliards de dollars, soit plus de 103 % du PIB de ces pays²¹.

18. De nombreux pays en développement ont eu recours aux réserves internationales pour atténuer les effets subis par les taux de change, ainsi que les autres pressions exercées par d'importantes sorties de capitaux. Les réserves dans les pays en développement et les pays en transition ont augmenté de seulement 172 milliards de dollars en 2014, puis ont diminué de plus de 511 milliards de dollars en 2015. En termes absolus, c'est principalement la Chine, où les réserves

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sur la base des données et de la classification par pays de la Banque des règlements internationaux, disponibles à l'adresse suivante : www.bis.org/statistics/bankstats.htm.

¹⁸ Banque des règlements internationaux, « BIS international banking statistics at end-December 2015 », avril 2016, disponible à l'adresse suivante : www.bis.org/statistics/rppb1604.pdf.

¹⁹ Voir les rapports du Secrétaire général sur la dette extérieure souveraine (A/71/276 et A/71/311).

²⁰ « Corporate leverage in emerging markets: a concern? » in : FMI, *Global Financial Stability Report – Vulnerabilities, Legacies, and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets* (Washington, octobre 2015).

²¹ Banque des règlements internationaux, BIS statistics on credit to the non-financial sector, consulté le 21 juillet 2016, disponible à l'adresse suivante : stats.bis.org/statx/toc/CRE.html.

ont été réduites de 343 milliards de dollars dans le cadre d'une tentative de stabilisation du renminbi, et l'Asie occidentale, en raison de la baisse des prix du pétrole, qui sont à l'origine de cela²².

19. Les pays investissent généralement leurs réserves dans des actifs liquides sûrs, 64 % des réserves officielles étant détenues en dollars des États-Unis au premier trimestre de 2016, comparé à 61 % en 2014²³. Toutefois, l'accumulation d'actifs sûrs à faible rendement s'accompagne d'un coût d'opportunité, car il aurait été beaucoup plus rentable d'investir ces réserves dans la capacité productive et l'infrastructure internes, et que cela aurait eu davantage d'incidences sur le développement.

C. Investissements à long terme dans le développement durable

20. Le Programme d'action d'Addis-Abeba souligne que le système financier devrait mettre au point des mécanismes pour répondre aux besoins de financements à long terme. La communauté internationale s'est intéressée au rôle des investisseurs dont les engagements s'inscrivent dans le long terme, comme les fonds de pension, les compagnies d'assurance-vie et les fonds souverains, qui détiennent des actifs dont la valeur est estimée à plus de 60 000 milliards de dollars. Cependant, ces investisseurs figurent actuellement parmi les principaux contributeurs aux flux de portefeuille, qui se concentrent sur le court terme, et ont contribué à la volatilité des flux de capitaux évoquée plus haut. La réaffectation de cette importante réserve de ressources demeure un défi. Nombre de ces investisseurs continuent d'investir majoritairement dans des actifs liquides : ainsi, les fonds de pension opérant sur les marchés les plus importants du secteur détiennent 76 % de leur portefeuille en actifs liquides²⁴. Néanmoins, une réorientation vers des actifs moins liquides a été observée, notamment vers les biens immobiliers, le capital-investissement et les infrastructures. Cela reflète en partie le contexte marqué par de faibles taux d'intérêt, mais pourrait être aussi le signe de changements structurels (voir A/71/311).

21. Le Programme d'action d'Addis-Abeba insiste sur l'importance de continuer à améliorer l'harmonisation entre les objectifs des investisseurs et les objectifs de développement durable, en ayant recours à divers moyens : recommandations, instruments, réformes et autres mesures politiques, y compris des mesures visant à renforcer l'architecture financière internationale.

III. Renforcement de l'architecture financière internationale pour soutenir le Programme de développement durable à l'horizon 2030

22. Le Consensus de Monterrey met l'accent sur l'importance d'une architecture financière internationale stable. Le Programme d'action d'Addis-Abeba réitère cela, tout en soulignant le rôle d'intermédiation joué par le système financier en matière

²² FMI, *World Economic Outlook: Too slow for too long* (Washington, avril 2016).

²³ FMI, Banque de données sur la composition en devises des réserves, disponible à l'adresse suivante : data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4.

²⁴ Willis Towers Watson, « Global pension assets study, 2016 » (février 2016).

de crédit et d'investissement, en particulier l'investissement à long terme, et en mettant davantage l'accent sur le rôle des banques de développement. Il souligne également qu'il importe que des facteurs de durabilité soient incorporés dans les règles qui régissent le système financier, afin d'atteindre les objectifs de développement durable.

A. Institutions financières internationales publiques

23. Le Programme d'action d'Addis-Abeba souligne que les banques multilatérales de développement devraient faire un usage optimal de leurs ressources et de leurs bilans, et devraient actualiser et perfectionner leurs politiques d'appui du Programme de développement pour 2030. De même, il engage les institutions multilatérales de financement du développement à mettre en place un processus d'examen de leur propre rôle, de leur portée et de leur financement, afin de pouvoir s'adapter et réagir comme il se doit au programme de développement durable.

24. Dans une déclaration commune, les institutions financières multilatérales se sont félicitées de l'adoption du Programme de développement pour 2030. Lors de leurs réunions annuelles respectives en 2015, la Banque mondiale et le FMI ont exposé leurs plans d'adaptation au Programme 2030, lesquels ont été salués dans un communiqué ministériel²⁵. En Asie, tandis que la Banque asiatique de développement (BAsD) continuera d'être guidée par sa stratégie 2020, adoptée en 2008, la mise en œuvre du Programme 2030 sera, elle, appuyée par un partenariat renouvelé entre la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la BAsD et le Programme des Nations Unies pour le développement. D'autres banques de développement ont fait savoir que leurs priorités allaient dans le sens du Programme de développement pour 2030, mais elles n'ont pas encore mis sur pied de plans spécifiques visant à réexaminer leur rôle ou leur mode de fonctionnement par rapport au Programme 2030.

25. Le Groupe de la Banque mondiale a récemment fait l'objet d'une augmentation de son capital, qui avait été convenue en même temps qu'une réforme des droits de vote, en 2010. En octobre 2015, les Gouverneurs sont convenus d'envisager une augmentation générale du capital, leur intention étant de parvenir à une décision d'ici la tenue des réunions annuelles en 2017. Cela coïncide avec le calendrier prévu pour la poursuite de la réforme de la gouvernance de la Banque (voir ci-dessous). Les donateurs envisagent également des modifications dans la manière de capitaliser l'IDA. Lors de réunions sur la reconstitution des ressources de l'IDA tenues au premier semestre de 2016, les participants ont étudié quelles étaient les possibilités de tirer parti des prises de participation de l'IDA et de faire un usage plus important des dons et des prêts accordés à des conditions favorables par ses donateurs, lui permettant de relever le montant de ses engagements.

26. La BAsD s'emploie à continuer d'optimiser son bilan. L'accord portant sur la fusion des opérations de prêt du Fonds asiatique de développement et des ressources ordinaires en capital de la BAsD entrera en vigueur en 2017. Cela permettra d'augmenter les homologations de prêts et de subventions annuels, de 13 milliards de dollars en 2014 à plus de 20 milliards de dollars d'ici à 2020. Par ailleurs,

²⁵ Disponible à l'adresse : www.imf.org/external/np/cm/2015/101015.htm.

plusieurs Gouverneurs de la BASD ont proposé que d'autres augmentations de capital soient réalisées à moyen terme. L'augmentation du capital de la Banque interaméricaine de développement, ratifiée en 2012, devrait être achevée en 2016, ce qui entraînera une augmentation à hauteur de 70 milliards de dollars de ses ressources ordinaires en capital.

27. Lors du Sommet du G20 à Antalya, en Turquie, en novembre 2015, les dirigeants du G20 sont convenus d'un plan d'action en cinq points pour optimiser les bilans des banques multilatérales de développement, afin de mobiliser des prêts supplémentaires à partir des ressources en capital existantes²⁶. À leur tour, les banques ont pris un certain nombre de mesures, notamment en mettant en place une plateforme d'échange de prêts afin de diversifier davantage leur portefeuille, et elles ont préparé une réponse commune au G20, qui a été saluée à la réunion des ministres des finances du G20, qui s'est tenue en juillet 2016²⁷.

28. Le Programme d'action d'Addis-Abeba préconise aussi que les banques de développement établissent ou maintiennent des systèmes de sauvegarde sociale et environnementale, notamment dans les domaines des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, qui soient transparents, efficaces, efficients et d'actualité. La Banque mondiale a commencé son processus de révision de ses politiques de sauvegarde en 2012. Son conseil des administrateurs a examiné un deuxième projet portant sur les nouvelles politiques de sauvegarde en juillet 2015 et un consensus s'est dégagé sur l'architecture globale et sur certaines des dispositions proposées. Le Conseil a ouvert une troisième consultation sur le projet en août 2015, se concentrant sur la possibilité d'appliquer le cadre, qui a été largement approuvé, dans les pays emprunteurs, ainsi que sur d'autres questions en suspens qui exigent une attention particulière. Les consultations se sont terminées en mars 2016.

29. La Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure a publié un projet de politique de sauvegarde en septembre 2015. Après une courte période de consultation et de révision, la version définitive de la politique a été adoptée en février 2016, comprenant des déclarations sur les droits de l'homme et sur l'égalité des sexes²⁸. Selon cette politique, les mesures de sauvegarde seront appliquées à la fois au moyen de mécanismes de réclamation au niveau des projets et d'un mécanisme de contrôle, qui est encore en cours d'élaboration. La Nouvelle Banque de développement n'a pas encore publié de politique de sauvegarde, mais recrute du personnel concerné par les questions de sauvegarde environnementale et sociale.

30. Les États Membres ont à maintes reprises mis l'accent sur l'importance des droits des femmes et de l'égalité des sexes, y compris concernant des décisions touchant au financement du développement, et ils ont incité les banques multilatérales de développement à inclure le paramètre de l'égalité des sexes dans leur prise de décisions d'investissement. Le Groupe de la Banque mondiale a adopté une nouvelle stratégie pour l'égalité des sexes en décembre 2015, qui couvre la période 2016-2023 et s'appuie sur le cadre conceptuel exposé dans le Rapport sur le

²⁶ Voir g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf.

²⁷ Voir www.g20.org/English/Documents/Current/201607/t20160728_3091.html.

²⁸ Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure, « Environmental and social framework » (février 2016).

développement dans le monde de 2012 sur l'égalité des sexes²⁹. Son approche axée sur les pays vise à maximiser les effets résultant des efforts déployés pour combler les écarts entre les sexes dans des domaines essentiels pour le développement, en mettant en place et en suivant des activités en vue d'obtenir des résultats mesurables et utiles. La Banque mondiale est attentive aux aspects portant sur l'égalité des sexes dans ses prêts et en assure le suivi dans ses rapports. Selon son tableau de bord d'octobre 2015, 64 % des projets tenaient compte de l'égalité des sexes dans les trois dimensions analyse, action et suivi, 70 % des projets rendaient compte des résultats en matière d'égalité des sexes lors de leur mise en œuvre, et toutes les stratégies de pays avaient intégré cette problématique. La Société financière internationale (SFI) a recueilli depuis 2009 des indicateurs ventilés par sexe, grâce à son système de suivi des résultats de développement. Conformément à la nouvelle stratégie du Groupe de la Banque mondiale concernant l'égalité des sexes, la SFI élaborera un cadre de résultats révisé qui reflètera mieux les résultats sexospécifiques de ses travaux. Cela inclura une collaboration avec ses clients pour amplifier leur collecte et leur utilisation de données ventilées par sexe. Le Groupe de la Banque africaine de développement a renforcé son cadre d'évaluation des résultats axée sur l'égalité des sexes, et cherche maintenant à assurer un suivi des données ventilées par sexe auprès des bénéficiaires de ses opérations, chaque fois que possible. En 2014, 89 % de ses nouveaux projets étaient conçus pour tenir compte de l'égalité des sexes, 78 % ayant des résultats satisfaisants en la matière³⁰.

B. Réglementation financière internationale

31. Depuis la crise financière, la communauté internationale œuvre au renforcement de la résilience du secteur financier grâce à des réformes de la réglementation visant principalement à assurer la sûreté et la stabilité du système financier et portant sur le secteur bancaire et les assurances ainsi que sur les marchés de produits dérivés et les banques parallèles.

32. Le but ultime du système financier est de faciliter la circulation des fonds entre épargnants et emprunteurs et d'affecter efficacement les crédits dans l'économie. La sûreté et la solidité des institutions prises isolément et du système dans son ensemble sont cruciales pour stimuler le crédit et l'investissement. Cela étant, le système financier doit également permettre l'accès au crédit, s'il veut contribuer efficacement au développement durable. Réduire les risques, en particulier systémiques, tout en favorisant l'accès au crédit pour tous constitue un problème complexe pour les décideurs, les deux pouvant être antinomiques. Aussi le cadre réglementaire et politique doit-il permettre de trouver un juste équilibre³¹.

33. Le Programme d'action d'Addis-Abeba appelle l'attention sur le fait que les flux de financement doivent être mis en phase avec le développement durable. Il est

²⁹ World Bank Group gender strategy 2016-2023, « Gender equality, poverty reduction, and inclusive growth » (2015), disponible à l'adresse suivante : documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25691813/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-inclusive-growth.

³⁰ Groupe de la Banque africaine de développement, « Annual development effectiveness review 2015: driving development through innovation » (2015).

³¹ Voir Ratna Sahay *et al.*, « Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals? » IMF staff discussion note (septembre 2015), disponible à l'adresse : www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1517.pdf.

possible d'y parvenir grâce à plusieurs combinaisons de mesures, notamment la tarification des externalités, le financement mixte et les garanties, et la stimulation de l'investissement privé par des intermédiaires publics tels que les banques de développement. On peut également prendre en compte le développement durable dans l'architecture de gouvernance financière. L'Enquête du Programme des Nations Unies pour l'environnement cite les exemples suivants : la Banque centrale du Brésil, qui fait une large place à la gestion des risques environnementaux au sein de ses fonctions essentielles en tant qu'organe de réglementation bancaire prudentielle; la Banque du Bangladesh, qui considère que le soutien qu'elle apporte aux entreprises rurales et aux investissements verts contribuent à la stabilité financière et monétaire; et la Banque d'Angleterre, qui procède à un examen prudentiel des risques climatiques pesant sur le secteur britannique des assurances sur la base d'un lien entre ses activités prudentielles essentielles et la loi britannique sur les changements climatiques.

Réglementation des activités bancaires

34. Les normes internationales de la réglementation des activités bancaires sont fixées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, grâce aux orientations données par le Conseil de stabilité financière, et ensuite transposées dans les règlements nationaux. Le dispositif de réglementation bancaire de Bâle III a relevé les normes de fonds propres auxquelles sont soumises les banques, ce qui signifie que les établissements réglementés doivent désormais avoir davantage de fonds propres de base par rapport à leurs actifs. Fin octobre 2015, les 24 juridictions du Conseil de stabilité financière avaient appliqué les règles concernant les fonds propres pondérés en fonction des risques. Les six juridictions de l'Union européenne ont prévu des exceptions permettant d'assortir les expositions souveraines et les prêts accordés à des petites et moyennes entreprises d'un coefficient de pondération des risques plus faible pour tenter de garantir un accès au crédit suffisant dans la région, mais cette démarche a été jugée dans une large mesure non conforme aux normes de Bâle III lors d'évaluations par les pairs³². Les règles concernant le ratio de couverture de liquidité (RCL) ont été mises en place dans toutes les juridictions, et les obligations d'information y relatives sont en cours de définition dans sept d'entre elles³³.

35. En 2015, le Comité de Bâle a achevé ou publié pour consultation plusieurs normes bancaires internationales, à savoir : les exigences de marge pour les dérivés non compensés centralement; les règles relatives au risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire; les dispositions concernant la publication d'informations ayant trait au ratio structurel de liquidité à long terme; la révision du dispositif concernant le risque d'ajustement de valorisation sur actifs; les critères de définition de structures de titrisation simples, transparentes et comparables; les planchers de décote applicables aux cessions temporaires de titres ne faisant pas l'objet d'une compensation centrale; la révision de l'approche standard pour le risque de crédit; et

³² Conseil de stabilité financière, « Implementation and effects of the G20 financial regulatory reforms: report of the Financial Stability Board to G20 Leaders », 9 novembre 2015.

³³ Bâle III a introduit deux ratios de liquidité obligatoires. Le ratio de couverture de liquidité oblige une banque à détenir suffisamment d'actifs liquides de haute qualité pour couvrir la totalité de ses sorties nettes de capitaux pendant 30 jours; le ratio net de financement stable prévoit que le montant de financement stable disponible dépasse le montant de financement stable exigé pendant une période d'un an de stress continu. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d366.htm>.

les exigences minimales de fonds propres en regard du risque de marché³⁴. Il a également commencé à s'atteler à revoir le traitement du risque souverain dans la réglementation, ce qui pourrait avoir une incidence sur le coût de l'emprunt pour les pays considérés à risque.

36. L'utilisation de modèles de risque internes est la cible de critiques depuis l'adoption du dispositif de Bâle II car ces modèles sont très complexes et peuvent donner lieu à des arbitrages réglementaires et ne pas répondre adéquatement aux risques de variations de cours se situant dans la queue de la distribution. Certains ont affirmé que ces modèles favorisent les établissements financiers plus grands et plus complexes, qui ont les capacités nécessaires pour les utiliser. En outre, on a craint que l'application des approches avancées de Bâle II, qui permettaient aux banques d'avoir recours à des modèles de risque internes, soit inégale et ouvre la voie à de fortes différences de pondération des risques d'une institution ou d'une juridiction à l'autre. Dans son programme de travail de 2016, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire aborde la variabilité excessive des actifs pondérés en fonction des risques. Il a prévu d'examiner les règles concernant les modèles de risque internes des banques et la manière dont ils sont appliqués et pourrait imposer des planchers de capitaux sur la base d'approches normalisées. Il entend mener à terme cette révision d'ici à la fin de l'année 2016.

37. Les gouvernements se sont également engagés à faire face aux risques créés par les institutions financières réputées trop grandes pour faire faillite, et à tenir compte des éléments transfrontaliers dans la résolution effective des difficultés des institutions financières d'importance systémique. Pour régler le problème que soulèvent ces institutions, le Conseil de stabilité financière a proposé que les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale aient une capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) allant au-delà des normes générales du dispositif Bâle III et tenant compte de leurs fonds propres et de leur dette à long terme. En novembre 2015, il a publié un document détaillant la manière dont est calculée la TLAC. La mise en application des nouvelles règles obligeant les banques d'importance systémique à l'échelle nationale à augmenter leur capacité d'absorption des pertes, qui ont été approuvées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en 2012 et devaient être mises en place graduellement à partir de janvier 2016, est presque terminée, même si la procédure d'adoption définitive est encore en cours dans quatre juridictions³⁵. Beaucoup de pays n'ont pas encore accepté la réforme structurelle des banques d'importance systémique à l'échelle mondiale visant à séparer leurs activités bancaires de base de leurs activités de marché, et elle continue de faire l'objet de débats.

38. Le Programme d'action d'Addis-Abeba fait mention de ce que les décisions de politique nationale dans le domaine de la réglementation financière peuvent avoir des effets systémiques bien au-delà des frontières des États, notamment sur les pays en développement. Dans son rapport d'exécution de novembre 2015, le Conseil de stabilité financière a tenté pour la première fois d'évaluer les conséquences de l'application des nouvelles réformes de la réglementation financière. Il a conclu qu'aucune conséquence imprévue significative n'avait été constatée dans les

³⁴ Voir Banque des règlements internationaux, *86^e Rapport annuel*, (Bâle, Suisse, juin 2016).

³⁵ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, « Tenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework » (avril 2016). Il a été considéré que cette norme ne pouvait s'appliquer aux États-Unis.

marchés émergents et les pays en développement, tout en reconnaissant la nature largement qualitative des informations disponibles. Il a en outre fait remarquer que certains pays avaient subi les conséquences de réformes mises en œuvre dans les juridictions accueillant des institutions financières d'envergure mondiale et qu'il était difficile de mettre en évidence de façon empirique les effets des réformes, positifs ou négatifs soient-ils, en particulier lorsqu'il s'agit de réformes à long terme encore en cours d'exécution.

39. En avril 2015, le G20 a demandé au Conseil de stabilité financière d'examiner les risques liés aux changements climatiques. En novembre, ce dernier a proposé la création d'un groupe d'experts piloté par l'industrie afin de formuler des recommandations concernant la publication des informations financières ayant trait au climat. Le fait de disposer d'informations adéquates est indispensable pour permettre aux établissements financiers de gérer et tarifier en conséquence les risques climatiques, mais aussi de prendre leurs décisions concernant l'octroi d'un prêt, les investissements ou la souscription d'une assurance sur la base de leur propre vision des scénarios de transition. En décembre 2015, le Conseil de stabilité financière a formé l'Équipe spéciale sur les informations financières ayant trait au climat, sous la houlette de l'industrie. Cette équipe formulera une série de recommandations afin que les entreprises communiquent les informations ayant trait au climat de manière cohérente, comparable, fiable, claire et efficace. Elle a conclu que ses recommandations s'appliqueront largement aux établissements tant financiers que non financiers.

40. Au niveau national, on a également constaté une augmentation de la publication d'informations sur les questions d'environnement, de société et de gouvernance. Selon une récente étude, le nombre d'instruments d'information a augmenté au cours des dernières années, près de 400 bilans en matière de viabilité ayant été publiés dans 64 pays³⁶. Les publications des sociétés de services financiers représentent 37 % des instruments sectoriels, contre 24 % en 2013. Cependant, les pratiques ne sont pas encore harmonisées et il est difficile de comprendre dans quelle mesure le fait de publier des informations a modifié les comportements.

Systeme bancaire parallele, acces aux services financiers, aux services financiers de base et operations par correspondants bancaires

41. Dans la dynamique actuelle de renforcement de la réglementation du système bancaire, on craint que l'activité financière ne se tourne vers la banque parallèle³⁷. Le Conseil de stabilité financière donne deux mesures de la taille du système bancaire parallèle : une mesure restrictive et une mesure large. D'après la première, qui ne reprend que les institutions financières non bancaires posant des risques d'instabilité financière, elle a augmenté pour atteindre 36 000 milliards de dollars en 2014; d'après la seconde, qui inclut tous les autres établissements financiers, elle s'est hissée à 80 000 milliards de dollars. Selon une mesure encore plus large, qui comprend les fonds de pension et les compagnies d'assurances, le système bancaire

³⁶ Wim Bartels *et al.* « Carrots and sticks: global trends in sustainability reporting regulation and policy », KPMG *et al.*, 2016.

³⁷ On utilise parfois la notion de « banque parallèle » pour désigner les activités d'intermédiation financière non réglementées facilitant la création de crédit. Cependant, d'après la définition du Conseil de stabilité financière, elle renvoie aux activités d'intermédiation du crédit menées par des établissements ne faisant pas partie du système bancaire réglementé.

parallèle a connu une croissance de 9 % et représente désormais 137 000 milliards de dollars³⁸. Plusieurs politiques, concernant par exemple les fonds de placement sur le marché monétaire ou l'alignement des risques liés à la titrisation, n'ont été mises au point que récemment dans ce domaine. Leur mise en application en est dès lors généralement à ses débuts. Selon une évaluation horizontale publiée par le Conseil de stabilité financière en mai 2016, il faut poursuivre les efforts et, à l'heure actuelle, seules quelques juridictions sont dotées d'une procédure systématique impliquant toutes les autorités nationales compétentes et visant à assurer que les entités financières non bancaires et les activités pouvant comporter des risques d'instabilité financière soient soumises à la réglementation³⁹.

42. La crise de 2008 a également fait apparaître les risques inhérents aux produits dérivés non réglementés, qui ont spectaculairement augmenté l'effet de levier dans le système financier. Les réformes adoptées par le Conseil de stabilité financière qui portaient notamment sur l'obligation de communication des transactions, la compensation avec contrepartie centrale, la négociation sur plateformes et la comptabilisation des marges devaient être mises en place progressivement à la fin de l'année 2012. En novembre 2015, la moitié des juridictions avait mis en place un système de compensation avec contrepartie centrale et un tiers s'était acquitté des exigences concernant la négociation sur plateformes. Dans de nombreuses juridictions, l'échange et l'utilisation effectifs des informations issues des plateformes de négociation et des contreparties centrales de compensation continuent de se heurter à des obstacles juridiques. Les exigences de marge pour les dérivés non compensés centralement seront mises en place graduellement entre septembre 2016 et 2019.

43. L'un des risques que comporte le resserrement des règles concernant la banque parallèle est lié au fait que les établissements financiers non réglementés contribuent souvent de façon essentielle à l'ouverture financière, en particulier dans les pays en développement. C'est pourquoi le Programme d'action d'Addis-Abeba met en lumière l'importance de l'adoption de réglementations robustes reposant sur l'appréciation du risque dans toutes les activités d'intermédiation financière et prenant en compte les effets sur l'accès aux services financiers. Les États Membres se sont engagés à ranger cette préoccupation parmi leurs objectifs de politique générale dans la réglementation financière, conformément aux priorités et aux législations nationales. Ils ont également accepté de s'employer à faire en sorte que leurs politiques et leur réglementation soient favorables à la stabilité des marchés financiers et encouragent de façon équilibrée l'ouverture à tous des services financiers, avec une protection adéquate du consommateur.

44. Les opérations par correspondants bancaires, qui sont des accords en vertu desquels des banques situées dans des pays différents effectuent des transactions les unes pour le compte des autres, sont un élément important du système financier international. Elles rendent possibles les paiements nationaux et transfrontaliers et sont essentielles pour faciliter les envois de fonds des travailleurs migrants. Alors que le Programme d'action d'Addis-Abeba met en relief le fait qu'il est indispensable d'assurer des services financiers appropriés et de rendre les envois de

³⁸ Conseil de stabilité financière, « Global shadow banking monitoring report 2015 », novembre 2015.

³⁹ Conseil de stabilité financière, « Thematic review on the implementation of the Financial Stability Board policy framework for shadow banking entities », mai 2016.

fonds plus faciles et moins chers, de nombreux accords de correspondance bancaire ont été abrogés au lendemain de la crise financière. Selon les auteurs d'un document publié par le Fonds monétaire international (FMI) en juillet 2016, plusieurs pays ont fait état d'une réduction du nombre d'opérations par correspondants bancaires effectuées par les banques d'envergure mondiale au cours des dernières années, la pression exercée sur ce type d'opérations étant liée au fait que certains clients, activités, juridictions et régions disposent d'un accès réduit aux services financiers⁴⁰.

45. Les données attestant de la baisse du nombre d'opérations par correspondants bancaires proviennent d'enquêtes, telles que celle publiée en 2015 par la Banque mondiale, et d'échanges entre le FMI et les autorités nationales. Le Conseil a également publié un rapport à ce sujet et préparé un plan d'action que le G20 a approuvé en novembre 2015. Ce plan vise à examiner plus en profondeur les dimensions et les répercussions de cette diminution, à préciser les attentes réglementaires, notamment grâce aux orientations données par le Groupe d'action financière, à développer des capacités nationales dans les juridictions touchées et à renforcer les outils de diligence raisonnable, y compris l'usage des identifiants juridiques lors des opérations par correspondants bancaires⁴¹.

Agences de notation

46. En 2012, le Conseil de stabilité financière a fixé un plan de route en vue de réduire la prise en compte automatique des notations de crédit faites par des agences de notation lors de l'élaboration de normes, de lois et de règlements. Il est ressorti de l'évaluation par les pairs à laquelle les autorités nationales se sont pliées en 2014 qu'elles pouvaient en faire davantage pour combler les lacunes de leur plan d'action dans le cadre de l'application des principes de 2010 visant à réduire la prise en compte des notations de crédit faites par des agences. Par exemple, l'Autorité européenne des marchés financiers a signalé dans un rapport d'octobre 2015 que l'on continuait de trouver des références aux agences de notation tant dans les législations nationales que dans celle de l'Union européenne, ainsi que dans les cadres des banques centrales concernant les garanties.

47. Aux États-Unis, les organismes de réglementation financière ont remplacé l'usage obligatoire des notations de crédit faites par des agences par des démarches s'appuyant sur des définitions, des modèles réglementaires et des évaluations réalisées par des tiers, mais les banques ont encore le droit d'utiliser les notations faites par des agences dans leurs modèles de risque internes⁴². Conformément à la loi Dodd-Frank, la Securities and Exchange Commission⁴³ évalue les agences de notation chaque année. Son dernier rapport, qui date de décembre 2015 et porte sur les activités des agences en 2014, indique qu'une grande agence ainsi que certaines plus petites ne disposaient pas de politiques, de procédures ou de contrôles suffisants pour gérer les conflits d'intérêt liés au modèle « émetteur-payeur » et

⁴⁰ Michaela Erbenová *et al.*, « The withdrawal of correspondent banking relationships: a case for policy action », IMF staff discussion note, juin 2016.

⁴¹ Conseil de stabilité financière, « Report to the G20 on actions taken to assess and address the decline in correspondent banking », novembre 2015.

⁴² John Soroushian, « Credit ratings in financial regulation: what's changed since the Dodd-Frank Act », Office of Financial Research, avril 2016.

⁴³ United States, Securities and Exchange Commission « 2015 Summary report of Commission staff's examinations of each nationally recognized statistical rating organization », décembre 2015.

empêcher le personnel d'analyse de se procurer des informations concernant les commissions et les parts de marché. En outre, il a révélé qu'une grande agence n'était dotée d'aucune politique ou procédure adéquate pour prévenir les pratiques abusives, déloyales ou coercitives et qu'elle avait décidé d'octroyer une note non sollicitée à un émetteur sur la base de considérations liées au moins en partie à sa part de marché.

C. Réforme multilatérale

Filets de sécurité et surveillance macroéconomique

48. Mettre en place un bon filet de sécurité financière au niveau mondial permet de fournir des liquidités en période de crise systémique et de réduire l'incitation des pays à accumuler des réserves excessives pour se prémunir contre les chocs⁴⁴. Après la crise financière mondiale, le FMI a cherché à renforcer le filet de sécurité financière en quadruplant ses ressources de prêts et en lançant plusieurs nouveaux instruments financiers, en vue de réduire le discrédit attaché au fait de lui souscrire un emprunt et d'encourager les pays à demander de l'assistance avant de se trouver face à une crise majeure. Le Programme d'action d'Addis-Abeba met en lumière la nécessité de renforcer le filet permanent de sécurité financière internationale et de maintenir un FMI fort, fondé sur le principe des quotes-parts.

49. En prévision de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, le FMI a réformé son architecture de prêts, ouvrant davantage l'accès à ses ressources concessionnelles et fournissant aux pays les plus pauvres un filet de sécurité plus large en cas de choc inattendu⁴⁵. Parmi les principales mesures figurent l'élévation de 50 % des normes d'accès à tous les dispositifs concessionnels, le rééquilibrage du dosage de financement concessionnel à financement non-concessionnel dans le cadre d'arrangements mixtes et la fixation du taux d'intérêt à zéro pour les prêts de facilité de crédit rapide consentis à des pays à faible revenu ayant un besoin urgent au titre de la balance des paiements.

50. En novembre 2015, le Conseil d'administration du FMI a décidé d'élargir son panier du droit de tirage spécial (DTS) pour y inclure le renminbi comme cinquième monnaie. L'utilisation et l'échange de renminbi s'étant considérablement développés au niveau international, la pondération de cette devise dans le panier du DTS sera de 10,92 % à compter d'octobre 2016. Également à partir de cette date, le renminbi sera comptabilisé séparément dans la composition en devises des réserves de change du FMI.

51. Dans une étude publiée en mars 2016, le FMI a noté que, malgré le renforcement et la réforme du filet de sécurité financière mondial, des améliorations étaient encore nécessaires⁴⁶. Il a également fait valoir que, bien que le filet de sécurité ait connu une forte croissance depuis la crise financière mondiale, sa

⁴⁴ On considère généralement que le filet de sécurité financière mondiale est composé des éléments suivants : réserves internationales, ressources du FMI, accords bilatéraux d'échanges financiers conclus par les banques centrales et arrangements financiers régionaux. Certains analystes y intègrent également les instruments de marché.

⁴⁵ Voir FMI, « Financing for development: enhancing the financial safety net for developing countries » (juillet 2015).

⁴⁶ FMI, « Adequacy of the global financial safety net » (mars 2015).

structure présentait d'importantes lacunes : désormais plus fragmenté, il offre une couverture inégale et reste trop coûteux, peu fiable et propice à l'aléa moral. Le FMI mène actuellement une étude approfondie à partir de laquelle il évaluera s'il serait utile de réformer plus largement sa panoplie d'instruments en vue de combler ces lacunes.

52. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres ont appelé à renforcer la coopération entre le FMI et les arrangements financiers régionaux, dans le respect de l'indépendance des institutions respectives. On a constaté l'importance de ce point dans le cas des prêts consentis à la Grèce ces dernières années. En effet, la coopération avec les mécanismes de financement d'urgence de l'Union européenne a posé des difficultés, en raison de différences de conceptions concernant les modalités d'octroi de prêts et l'étalement des réformes nécessaires⁴⁷. En mai 2016, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est a décidé de renforcer sa coopération avec le FMI, en mettant à l'essai leur arrangement financier régional, intitulé « Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai ».

53. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres ont constaté que la stabilité macroéconomique mondiale faciliterait la mise en œuvre de politiques qui contribuent au développement durable. Compte tenu de la conjoncture économique mondiale actuelle, le FMI a l'intention de renforcer la surveillance qu'il mène dans le cadre de son rapport sur le secteur extérieur, qui donne des informations actualisées sur les déséquilibres mondiaux et présente une analyse globale et cohérente des positions extérieures et des politiques des principales économies. En 2016, les pays du G20 se sont en outre engagés à conduire au moins tous les cinq ans des évaluations sur la stabilité du secteur financier.

Gestion du compte de capital

54. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est indiqué que face aux risques liés à des flux de capitaux importants et instables, la marge de manœuvre de la politique macroéconomique porte sur des mesures macroprudentielles et, le cas échéant, de gestion des flux de capitaux. Le FMI publiera prochainement un document de synthèse sur l'expérience des pays en matière de gestion des flux de capitaux, qui permettra de tirer des enseignements et d'analyser les nouveaux défis, et notamment d'examiner les résultats obtenus dans le cadre de la position institutionnelle du FMI sur la libéralisation et la gestion des flux de capitaux. En outre, l'OCDE, qui exige la libéralisation de tous les mouvements de capitaux, étudie les résultats de ses membres à cet égard. Les organismes des Nations Unies continuent également de mener des travaux sur la gestion du compte de capital, et ont notamment publié un recueil des mesures prises dans ce domaine au niveau mondial⁴⁸.

Participation des femmes à l'économie

55. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres se sont engagés à garantir aux femmes les mêmes accès et les mêmes possibilités de

⁴⁷ Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal: an independent evaluation by the Independent Evaluation Office » (juillet 2016).

⁴⁸ Voir, par exemple, José Antonio Ocampo et Stephany Griffith-Jones, « A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture », Département des affaires économiques et sociales, document de travail n° 39 (juin 2007).

participation et de prise de décisions dans le domaine économique. D'après les données issues des enquêtes périodiques sur les entreprises, couvrant 169 pays, la Banque mondiale estime que les femmes ont une participation au capital de plus de 35 % des entreprises. Toutefois, seules 18,5 % des entreprises comptent des femmes dans leur équipe de direction et seules 13,3 % sont détenues majoritairement par des femmes⁴⁹. Selon une base de données du secteur privé répertoriant la composition des conseils d'administration d'entreprises du monde entier, en 2015, seulement 15 % de femmes y siégeaient, un chiffre qui tombe à 8,4 % pour les grandes entreprises des pays émergents⁵⁰. De même, d'après les données sur la composition par sexe des professions publiées par l'Organisation internationale du Travail en 2016, les femmes occupent 43,1 % des postes de cadres, techniciens et professions libérales à l'échelle mondiale, mais seulement 41,3 % de ces postes dans les pays en développement⁵¹.

Gouvernance économique mondiale

56. Par le Programme d'action d'Addis-Abeba, les pays ont réaffirmé leur engagement à élargir la participation des pays en développement et à leur donner davantage voix au chapitre dans la prise de décisions et la définition de normes économiques internationales et dans la gouvernance économique mondiale. Ils ont également réitéré leur volonté de réformer davantage la gouvernance du FMI et de la Banque mondiale en tenant compte de l'évolution de l'économie mondiale.

57. Les réformes des quotes-parts et de la gouvernance adoptées par le FMI en 2010 sont entrées en vigueur en janvier 2016. Elles ont eu pour effet de doubler les quotes-parts du FMI et de les redistribuer, et d'augmenter le total des voix des pays en développement et des pays émergents et de renforcer leur représentation au sein du Conseil d'administration. La part du total des quotes-parts des pays émergents et des pays en développement a augmenté, passant de 2,8 % à 42,4 %. Le Conseil d'administration sera désormais exclusivement composé de membres élus, le droit de nommer un administrateur dont bénéficiaient les cinq principaux actionnaires du FMI ayant été supprimé⁵². Le changement des quotes-parts se fait obligatoirement par consensus et, au mois de juillet 2016, tous les pays, à l'exception de neuf, avaient officiellement donné leur accord au FMI. La quinzième révision générale des quotes-parts, qui prévoit une nouvelle formule de calcul, devait initialement s'achever au plus tard en janvier 2014, mais les Gouverneurs sont convenus qu'elle devrait être terminée à temps pour les réunions annuelles de 2017.

58. La révision des quotes-parts de la Banque mondiale, approuvée en 2010, est mise en place progressivement, les pays ayant jusqu'à mars 2017 pour souscrire à de nouvelles actions de l'institution et verser des capitaux supplémentaires. En 2010, les Gouverneurs ont décidé de procéder à des révisions périodiques des quotes-parts de la Banque mondiale et de la SFI tous les cinq ans, ce à compter de 2015. La révision de 2015 tenait compte de la position des membres dans

⁴⁹ Voir Groupe de la Banque mondiale, enquêtes sur les entreprises, consultable à l'adresse www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/gender.

⁵⁰ Linda-Eling Lee *et al.*, « Women on boards: global trends in gender diversity on corporate boards », MSCI (novembre 2015).

⁵¹ Organisation internationale du Travail, « Les femmes au travail, tendances 2016 » (2016).

⁵² Pour obtenir des informations complémentaires sur ces réformes, y compris les résultats individuels par pays et par groupe, voir « IMF quota and governance reform: elements of an agreement » (octobre 2010).

l'économie mondiale et de leur contribution à la mission de développement du Groupe de la Banque mondiale, et visait une répartition plus équitable du pouvoir de vote. Lors de la réunion organisée au printemps 2016, le Comité du développement a accueilli avec satisfaction le rapport d'étape sur la formule dynamique et souligné qu'il fallait poursuivre les travaux prévus en vue de parvenir à un accord d'ici à la tenue des réunions annuelles de 2017, conformément aux principes de la révision des quotes-parts et au plan d'action adopté à Lima en 2015⁵³.

59. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres, en qualité de parties prenantes des principales institutions financières internationales, se sont engagés à sélectionner leurs responsables de manière ouverte et transparente, en tenant compte de l'égalité entre les sexes et du mérite, et à promouvoir la diversité du personnel. En janvier 2016, le Conseil d'administration du FMI a lancé une procédure pour la sélection de son directeur général, car le premier mandat de la titulaire du poste, Christine Lagarde, arrivait à expiration en juillet 2016. Le Conseil a demandé à recevoir des candidatures durant trois semaines et n'en a reçu qu'une seule, à savoir celle de M^{me} Lagarde. À la mi-février, le Conseil d'administration du FMI a donc reconduit M^{me} Lagarde pour un deuxième mandat. Le mandat de cinq ans de Jim Yong Kim, Président de la Banque mondiale, arrive à échéance en juillet 2017. Le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale n'a pas encore annoncé de calendrier pour la sélection du président, prévue en 2017.

Rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la promotion de la cohérence des politiques

60. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres ont admis qu'il convenait de dépasser les cloisonnements institutionnels grâce au brassage des idées et à une meilleure coordination des activités, et de remédier aux incohérences du système. Ils se sont en outre engagés à mieux tirer parti des forums pertinents des Nations Unies pour promouvoir une cohérence universelle et globale et les engagements internationaux en faveur du développement durable. Le Programme 2030 et les processus d'examen du financement du développement ont déjà permis d'accroître la coopération entre les organismes des Nations Unies, le Groupe de la Banque mondiale et le FMI, ainsi qu'entre les banques de développement. Le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, qui comprend les cinq principaux acteurs institutionnels et plus de 50 organismes des Nations Unies, les organisations internationales et d'autres acteurs concernés, tels que le Conseil de stabilité financière et l'OCDE, peuvent jouer un rôle en vue d'intensifier la collaboration entre les institutions internationales. Les membres du Groupe de réflexion ont déjà prévu d'en faire une plateforme pour développer la mise en place d'activités interinstitutionnelles dans certains domaines.

61. À la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui s'est tenue à Nairobi en juillet 2016, au cours de laquelle le consensus de Nairobi (« Maafikiano ») a été adopté, les États Membres ont demandé au secrétariat de la CNUCED d'aider les pays en développement, quand ils en font la demande, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques commerciales et des cadres réglementaires au niveau national et à les intégrer dans les stratégies nationales de développement et les politiques

⁵³ Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale, « 2015 shareholding review: report to the Governors » (septembre 2015).

macroéconomiques. La CNUCED continuera également d'œuvrer à la mise en place de politiques d'investissement et d'accords internationaux d'investissement, et d'associer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles au commerce et au développement.

62. Le Conseil économique et social a un rôle essentiel à jouer dans le traitement des questions de cohérence, de coordination et de coopération. Pour faire suite au Programme d'action d'Addis-Abeba, la réunion annuelle spéciale de haut niveau du Conseil avec les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la CNUCED s'est tenue dans le cadre d'un forum annuel du Conseil sur le suivi du financement du développement. Ce forum constitue une occasion importante de renforcer la coopération internationale et ses résultats devraient inspirer tous les États Membres et les organisations concernées.

IV. Flux financiers illicites et coopération internationale en matière fiscale

63. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que contre d'autres types de flux financiers illicites demeure l'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement pour mobiliser des ressources nationales. En octobre 2015, l'OCDE a publié une estimation au bas mot de la valeur de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices selon laquelle la fraude concerne entre 4 % et 10 % de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, soit entre 100 et 240 milliards de dollars par an. Le rapport a confirmé que le transfert de bénéfices est une réalité, un phénomène de grande ampleur qui selon toute vraisemblance se développera, et crée des distorsions économiques dommageables⁵⁴.

64. La globalisation pose des limites aux mesures que peuvent prendre les pays pour lutter contre les flux financiers illicites par leurs propres moyens. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les gouvernements ont ainsi appelé au renforcement de la coopération internationale en matière fiscale et décidé de mettre davantage de ressources à la disposition du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale. Il a été décidé que la fréquence des réunions du Comité serait augmentée et que ce dernier se réunirait désormais huit jours par an répartis sur deux sessions, au lieu de l'unique session actuelle de cinq jours. Le Comité s'est réuni en octobre 2015 et a examiné les propositions de directives à élaborer sur des questions telles que le transfert de bénéfices, l'imposition des transactions concernant des services, les industries extractives et les conventions fiscales. Il a adopté un vaste programme de travail, prévoyant notamment la création de deux sous-comités, l'un sur les redevances et l'autre sur la prévention et le règlement des différends. Toutefois, le Conseil économique et social n'a pas encore décidé des dates et des lieux des futures sessions du Comité.

65. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les gouvernements se sont engagés à s'assurer que toutes les entreprises, y compris les entreprises multinationales, paient bien des impôts aux autorités des pays où a lieu l'activité économique et où la valeur ajoutée est créée, conformément à la législation et aux politiques nationales et internationales. En guise de contribution visant à remédier à ce problème, l'OCDE a publié en 2015 une série de rapports constituant un plan

⁵⁴ OCDE, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report* (Paris, 2015).

d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui définit 15 actions principales et qui a été approuvé par les dirigeants du G20 lors du sommet de novembre 2015. Le plan d'action fournit des orientations dans 11 domaines de fond, notamment sur la manière dont les entreprises multinationales peuvent répartir les bénéfices tirés de la propriété intellectuelle, sur l'utilisation des frais de gestion et sur les autres frais liés à la fourniture de services intragroupe, qui ont été utilisés pour transférer des bénéfices à des sociétés écrans implantées dans des juridictions à fiscalité faible ou nulle. L'OCDE a mis en place un cadre inclusif pour la mise en œuvre du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui rassemblait 85 juridictions en juillet 2016⁵⁵. Le cadre vise à garantir le respect des quatre standards minimums découlant du plan d'action, qui concernent les pratiques fiscales dommageables, l'utilisation abusive des conventions fiscales, l'établissement d'un modèle normalisé de déclarations pays par pays et les mécanismes de règlement des différends – et qui feront l'objet d'une procédure d'examen par les pairs.

66. En mai 2015, l'OCDE a approuvé un ensemble de mesures en vue de la mise en place d'un système de déclaration établie pays par pays par les entreprises multinationales, dans le cadre duquel la société mère ultime d'un groupe multinational ayant des revenus totaux supérieurs à 750 millions d'euros devrait déposer pour chaque pays concerné un rapport financier dans sa juridiction de résidence fiscale. Il existe des accords types permettant de faciliter l'échange de ces déclarations, mais il n'existe pas de registre où ces documents seraient centralisés. En outre, l'échange d'informations sera subordonné à l'existence d'accords fiscaux bilatéraux et à la disponibilité de moyens informatiques auxquels n'ont peut-être pas accès tous les pays, notamment les pays en développement. Aucune disposition ne prévoit une clause de transparence exigeant que le grand public puisse savoir combien de ces déclarations ont été déposées ou combien ont fait l'objet d'un échange entre autorités fiscales.

67. Pour pouvoir dûment vérifier les activités des entreprises multinationales, les autorités fiscales devront avoir accès aux déclarations pays par pays. L'incapacité des pays en développement à accéder effectivement à ces documents en raison de leur réseau plus limité de conventions fiscales peut avoir pour conséquence de creuser davantage l'écart entre pays développés et pays en développement en matière de collecte de recettes fiscales. Certains pays sont susceptibles, comme le leur permettent leurs systèmes juridiques internes, de demander les déclarations aux entités nationales qui font partie des entreprises multinationales, même en l'absence de conventions fiscales, ce qui pose des problèmes de confidentialité. Sur la base de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (voir ci-dessous), l'OCDE a également mis au point un Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique des déclarations pays par pays, lequel avait été signé par 44 pays à la fin juin 2016. Toutefois, certains pays développés qui accueillent un grand nombre d'entreprises multinationales n'ont pas signé l'accord, et peu de pays en développement l'ont signé à ce jour.

68. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les gouvernements ont également souligné la nécessité de veiller à ce que les autorités compétentes aient accès à l'information sur le propriétaire effectif. Le fait d'avoir accès à ces informations peut améliorer la capacité des autorités fiscales à détecter la fraude et l'évasion

⁵⁵ Voir <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm>.

fiscales, qu'elles soient le fait de particuliers ou d'entreprises. La norme la plus largement utilisée est tirée de la norme du Groupe d'action financière et est intégrée à la norme relative à l'échange de renseignements du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. L'accès aux informations relatives à la propriété effective d'une entité relevant d'une autre juridiction nécessitera généralement l'existence d'un accord bilatéral d'une catégorie ou d'une autre, comme par exemple une convention concernant les doubles impositions ou un accord relatif à l'échange de renseignements fiscaux. Certains pays prennent de façon unilatérale le parti de créer des registres publics. Le Royaume-Uni a légiféré en vue de la création d'un registre centralisé public, qui est devenu opérationnel en juin 2016; la Norvège et le Danemark se sont également engagés à mettre en place des registres publics; et en mai 2015, l'Union européenne a promulgué des règles selon lesquelles tous les États membres doivent tenir des registres centralisés à la disposition des autorités nationales, sans toutefois exiger que ces registres soient publics. En avril 2016, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne ont annoncé avoir conclu un accord au titre duquel ces pays expérimenteront l'échange automatique d'informations sur la propriété effective. Les ministres des finances de ces pays ont écrit de façon collective à leurs homologues du G20 pour les exhorter à adopter une norme régissant ce type d'échange à l'échelle mondiale, en suggérant que l'OCDE et le Groupe d'action financière soient les chefs de file dans cette entreprise⁵⁶.

69. L'échange de renseignements relatifs aux comptes financiers et aux questions fiscales entre juridictions est généralement fondé soit sur un accord bilatéral, comme une convention concernant les doubles impositions ou un accord relatif à l'échange de renseignements fiscaux ou, pour les États qui y sont parties, sur la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. L'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, qui compte désormais 84 signataires, se fonde sur l'article 6 de la Convention. L'OCDE compte désormais que les premiers échanges effectués au titre de l'Accord interviendront 2016 ou début 2017. S'agissant de l'échange automatique de renseignements, un nombre croissant de pays et de juridictions ont adhéré au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui compte aujourd'hui 134 membres. L'OCDE prévoit d'organiser un examen par les pairs approfondi pour chaque juridiction ayant adopté la norme sur l'échange automatique de renseignements pour en évaluer le respect des dispositions.

70. Un des éléments importants dans le domaine de la coopération internationale en matière fiscale reste de veiller à ce que les pays en développement, et notamment les pays les moins avancés, récoltent les bénéfices de l'échange de renseignements fiscaux, en ce qui concerne l'appui dans le domaine informatique, les moyens informatiques étant indispensables à l'échange automatique, le renforcement des capacités afin de pouvoir prendre l'initiative d'échanges et répondre à des demandes d'échanges, ainsi qu'en ce qui concerne l'analyse des données et l'évaluation des risques. Il importe également de réduire au minimum la charge de travail administratif pesant sur ces pays et de veiller à ce que les exigences de

⁵⁶ Voir www.gov.uk/government/publications/g5-letter-to-g20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.

confidentialité, bien que très importantes, ne soient pas utilisées comme prétexte de façon abusive pour empêcher ces pays de participer aux flux d'information.

71. Le FMI, l'OCDE, l'ONU et le Groupe de la Banque mondiale ont créé une plateforme de collaboration sur les questions fiscales afin de mieux aider les gouvernements en renforçant les liens entre renforcement des capacités et élaboration de normes, et en promouvant l'échange systématique de renseignements sur les activités menées.

V. Conclusion

72. Comme il est souligné dans l'ensemble du Programme d'action d'Addis-Abeba et dans le présent rapport, il demeurera crucial de veiller à ce que le système financier international soit stable et efficace et n'exclue aucun acteur pour réussir à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et notamment réaliser les objectifs de développement durable, et ne laisser personne de côté.
