



# Assemblée générale

Distr. générale  
24 août 2020  
Français  
Original : anglais

## Soixante-quinzième session

Point 21 de l'ordre du jour provisoire\*

### Mondialisation et interdépendance

## Vers un nouvel ordre économique international

### Rapport du Secrétaire général

#### Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution [73/240](#) de l'Assemblée générale. Il fournit une analyse actualisée des grands défis stratégiques et économiques internationaux qu'il convient d'affronter en vue de mieux se relever de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et de la crise socioéconomique qui en découle afin de garantir un développement durable pour tous. Le rapport contient un examen de l'ampleur et de la gravité de la crise ainsi que des principaux risques existant aux niveaux multilatéral et national, tels que présentés lors des récents forums de haut niveau de l'Assemblée générale. Il met l'accent sur le rôle joué par la coopération multilatérale et la coordination des politiques pour ce qui est de relever ces défis dans le contexte du nouvel ordre économique international. Il en ressort en particulier que la crise risque fortement de saper les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement durable et de compromettre l'accomplissement futur d'un développement durable à l'échelle mondiale. La situation décrite s'inscrit dans un contexte d'incertitudes liées non seulement à l'évolution de la pandémie, mais aussi aux difficultés financières et au système commercial multilatéral. S'agissant des perspectives à long terme, il est dit que les banques centrales sont à même de jouer un rôle majeur en fournissant les liquidités requises ainsi qu'en instaurant un cadre propre à stimuler les investissements en faveur du développement durable. Le rôle joué par la coopération multilatérale est aussi mis en exergue, comme le prévoit la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international<sup>a</sup>, en vue d'améliorer la gestion des flux financiers illicites et la coordination internationale en matière de taxation de l'économie numérique, en appui aux efforts de mobilisation de ressources déployés par les pays. Le rapport met en outre l'accent sur les risques auxquels le système commercial multilatéral est exposé ainsi que sur l'importance de remédier aux

\* [A/75/150](#).



problèmes de longue date qui se posent en matière de commerce afin de se remettre plus facilement de la crise actuelle.

---

<sup>a</sup> Résolution [3201 \(S-VI\)](#) de l'Assemblée générale.

## I. Introduction

1. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a gravement affaibli la résilience des populations et aggravé les inégalités et l'insécurité économiques. Les effets de la pandémie sont dévastateurs dans les pays dont la résilience et les capacités de réaction sont moindres que celles des autres, et la perspective d'un développement durable s'en trouve compromise. On estime que 100 millions de personnes supplémentaires tomberont dans l'extrême pauvreté d'ici fin 2020<sup>1</sup>.

2. Les conséquences directes de la pandémie touchent essentiellement les domaines sanitaire et socioéconomique. Dans bon nombre de pays, la pandémie a mis en évidence le manque d'accès aux systèmes de santé et la piètre qualité de ceux-ci, notamment du fait de l'insuffisance de personnel médical, d'équipements et d'installations (chambres et lits d'hôpital, kits de dépistage, équipements de protection et masques, entre autres).

3. La pandémie a également mis au jour les forces et les faiblesses des structures et des politiques socioéconomiques de certains pays et a accentué des vulnérabilités profondément ancrées, notamment dans les domaines de l'inclusion numérique, des chaînes d'approvisionnement mondiales et de l'emploi informel. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, tous les groupes de population ne bénéficient pas d'un accès égal à l'eau courante, aux installations sanitaires, à des logements résilients, à l'électricité, aux énergies renouvelables et aux services Internet, et certains groupes souffrent d'un accès insuffisant à ces ressources<sup>2</sup>. Face à l'incertitude quant à la durée de la pandémie, l'effondrement de la demande mondiale réduira encore les investissements déjà minimes dans les secteurs productifs.

4. Les risques financiers systémiques sont par ailleurs de plus en plus élevés. La volatilité des marchés financiers internationaux et des flux de capitaux en provenance de pays en développement a augmenté considérablement au cours des premières semaines de l'épidémie, jusqu'à atteindre des niveaux dépassant ceux de la crise financière mondiale de 2008. Les banques centrales des grandes puissances économiques ont orchestré une intervention rapide et massive pour enrayer la chute des prix des actifs, et ont injecté les liquidités indispensables pour éviter une crise financière majeure. Depuis avril 2020, les prix des actifs se sont par conséquent redressés, mais les vulnérabilités financières qui s'accumulaient de par le monde avant la pandémie n'ont pas été entièrement palliées. Les problèmes persistants de liquidités, la dégradation de la viabilité de la dette et la multiplication des risques de surendettement, conjugués à la réduction encore plus sévère des flux d'investissements directs étrangers vers les pays en développement, continuent d'exercer une pression sur les marchés financiers dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les pays les plus vulnérables et les moins avancés.

5. Le présent rapport propose une analyse des questions d'intérêt commun au niveau mondial, dans une optique stratégique tournée vers l'avenir. La section I présente une synthèse des incidences de la pandémie sur les systèmes de santé, ainsi que de la crise socioéconomique qui s'en est suivie. La section II s'attache à examiner le rôle qu'ont joué les politiques monétaires, et surtout les banques centrales, dans l'injection d'une quantité considérable de liquidités en vue de pallier de façon immédiate au manque de revenus et aux difficultés d'accès au crédit ainsi que de

---

<sup>1</sup> Le Secrétaire général, António Guterres, « Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era », discours d'ouverture de la 18<sup>e</sup> Conférence Nelson Mandela, juillet 2020.

<sup>2</sup> Pour une analyse détaillée des politiques sur les écarts de revenus, la fracture numérique et les inégalités sociales et environnementales, voir *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*, publications des Nations Unies, numéro de vente E.20.IV.1).

stimuler les investissements à long terme dans le cadre d'une reprise durable, et dans la stabilisation des marchés financiers au cours des premiers mois de la crise. La section III passe en revue les difficultés en matière de coordination internationale, et propose des solutions en vue de renforcer les capacités institutionnelles et techniques des pays en matière de gestion des flux financiers illicites. À cet égard, l'accélération des progrès et de l'adoption des technologies numériques soulève également la question de l'impact général de telles technologies sur la fracture numérique ainsi que celle de la possibilité de taxer efficacement l'économie numérique afin d'assurer une meilleure mobilisation des ressources, notamment au moyen de taxes progressives sur les services numériques.

6. La section IV du rapport examine comment la pandémie et les crises économiques qu'elle a entraîné ont donné lieu à une chute sans précédent des échanges internationaux de biens et de services. Il y est souligné que les tensions commerciales persistantes ont ralenti le rythme déjà faible de la croissance observé depuis la crise financière de 2008, et qu'il convient de mieux coordonner les mesures adoptées dans le cadre d'un système commercial multilatéral plus inclusif et fondé sur des règles<sup>3</sup>. Pour être en mesure de faire face aux incidences profondes et immédiates de la pandémie sur les économies et le commerce international, il convient de privilégier une coopération renforcée dans des domaines d'intérêt, de façon à mettre en place de meilleures chaînes de valeur commerciales tournées vers l'avenir ainsi que de partager plus équitablement les bénéfices d'une économie numérique en expansion et du commerce associé de biens et de services (à savoir le commerce électronique). À cette fin, il est tout aussi important de s'engager en faveur du travail décent (salaire décent et sécurité sociale, entre autres), des énergies renouvelables et des modèles de croissance et de consommation durables.

#### *Une économie au fond du gouffre*

7. L'économie mondiale devrait connaître un repli d'environ 5 % en 2020, et les perspectives pour 2021 demeurent incertaines<sup>4</sup>. De la même manière, le commerce mondial a régressé de 3 % au premier trimestre 2020, une forte baisse estimée entre 2,5 % et 8,8 % étant par ailleurs prévue sur l'ensemble de l'année<sup>5</sup>. Le produit intérieur brut (PIB) devrait continuer à baisser dans les pays en développement dont les économies sont tributaires des exportations de produits de base, du tourisme et des transferts de fonds des migrants. Les petits États insulaires en développement comptent parmi les pays en développement les plus vulnérables. Du point de vue régional, l'Amérique latine et les Caraïbes devraient connaître un recul du PIB plus marqué que d'autres régions.

#### *Capacités budgétaires et pression de la dette*

8. Dans ce contexte, de nombreux pays en développement affrontent une volatilité accrue des flux de capitaux, une réduction des liquidités, des fluctuations des taux de change et une diminution des envois de fonds. Ils sont en même temps, tout comme d'autres pays, confrontés à des pressions budgétaires de plus en plus fortes, étant donné que les recettes fiscales ont considérablement chuté du fait de la contraction de l'activité économique mondiale provoquée par les mesures de confinement prises en réponse à la COVID-19, tandis que les dépenses publiques consacrées à la réponse sanitaire ainsi qu'aux mesures d'aide d'urgence et aux plans de relance ont explosé.

<sup>3</sup> Guterres, A., « Piqûre de rappel mondiale », Nations Unies, 2020.

<sup>4</sup> « World economic situation and prospects as of mid-2020 », Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, janvier 2020, p. 1-10.

<sup>5</sup> « Forte contraction du commerce au premier semestre 2020 », Organisation mondiale du commerce (OMC), 22 juin 2020.

9. Dans de nombreux pays, ces pressions s'accompagnent de niveaux d'endettement insoutenables et d'une chute des recettes. Près de la moitié des pays les moins avancés et des autres pays à faible revenu se trouvaient déjà particulièrement exposés au risque de surendettement avant la pandémie. De manière générale, la crise actuelle a largement exacerbé les risques liés à la dette souveraine. De nombreux pays à revenu intermédiaire subissent aujourd'hui des pressions plus fortes sur la viabilité de leur dette, ce qui est notamment le cas de six petits États insulaires en développement, dont la dette publique et le fardeau du service de la dette sont particulièrement élevés, atteignant en moyenne plus de 40 % de leurs recettes<sup>6</sup>.

10. Le PIB mondial et les échanges commerciaux internationaux ont connu un fort repli et, compte tenu de l'incertitude quant à l'ampleur de la pandémie et à la rapidité à laquelle celle-ci progresse, l'aversion au risque demeure importante tandis que la consommation et les investissements privés restent faibles. Au vu des circonstances, la reprise de l'activité économique devrait prendre un certain temps. Malgré tout, au beau milieu de la crise, quelques secteurs de l'industrie et des services ont fait preuve de résilience, comme l'électronique grand public, l'informatique et les technologies de l'information, l'alimentation, les services de soins, les transports publics et, dans une moindre mesure, les services environnementaux<sup>7</sup>.

#### *Chômage, pauvreté et inégalités*

11. La crise économique mondiale a gravement touché les marchés de l'emploi du monde entier. Les estimations indiquent une baisse globale de 14 % des heures travaillées au deuxième trimestre de 2020 par rapport au quatrième trimestre de 2019<sup>8</sup>. Beaucoup de jeunes et de femmes, déjà exposés à des niveaux de chômage et de sous-emploi plus élevés que d'autres groupes de la population, risquent davantage aujourd'hui de perdre leur emploi, nombre d'entre eux travaillant dans le secteur des services, lequel est particulièrement touché par la crise. En outre, de nombreuses femmes pâtissent d'une augmentation de la charge de travail dans le domaine des soins non rémunérés, compte tenu de la fermeture des écoles et des garderies ainsi que du déplacement de l'activité économique vers la sphère domestique<sup>9</sup>.

12. La contraction de l'activité économique et l'augmentation massive du chômage ont exacerbé la pauvreté dans le monde, réduisant ainsi à néant les progrès réalisés depuis 2015, notamment dans de nombreux pays en développement qui ne disposent pas de systèmes de protection sociale performants. La plupart des nouveaux pauvres se trouvent dans des pays où le taux de pauvreté est déjà élevé, près de la moitié d'entre eux vivant en Asie du Sud, et un tiers en Afrique subsaharienne. En outre, les effets disproportionnés de la pandémie sur les emplois peu qualifiés et mal rémunérés ne feront qu'aggraver les inégalités de revenus.

#### *Sorties et entrées de capitaux*

13. Suite à l'apparition de la pandémie, un montant record de cent milliards de dollars en portefeuilles de non-résidents a quitté les économies de marché émergentes entre janvier et mars 2020, soit un montant trois fois plus élevé que celui des sorties

<sup>6</sup> « Responding to COVID-19 and Recovering Better », Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, 2020. Disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/development/desa/en/wp-content/uploads/2020/07/PB-Compilation-final.pdf](http://www.un.org/development/desa/en/wp-content/uploads/2020/07/PB-Compilation-final.pdf).

<sup>7</sup> « Forte contraction du commerce au premier semestre 2020 », OMC.

<sup>8</sup> « Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail », 5<sup>e</sup> éd., Organisation internationale du Travail (OIT), 30 juin 2020.

<sup>9</sup> « Policy brief: the world of work and COVID-19 », Nations Unies, juin 2020.

enregistrées lors de la crise financière mondiale de 2008-2009<sup>10</sup>. Ces sorties de capitaux n'ont fait qu'aggraver les tendances déjà défavorables, particulièrement en Asie de l'Est. Les flux de capitaux en direction des pays en développement devraient rester faibles, nombre d'entre eux étant liés à des investissements dans des industries extractives et des chaînes de valeur mondiales, lesquelles ont été gravement perturbées par la crise.

14. Au total, l'économie mondiale risque d'accuser une perte de rendement de 12 000 milliards de dollars en 2020 et 2021<sup>11</sup>. Le Secrétaire général a déclaré que nous sommes face à la plus grave récession mondiale depuis la Seconde Guerre mondiale et à la chute des revenus la plus vertigineuse depuis 1870<sup>12</sup>.

15. Paradoxalement, le ralentissement de l'économie mondiale a profité à l'environnement naturel en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, en améliorant la qualité de l'air, des rivières et des eaux marines, et en ralentissant probablement aussi l'appauvrissement de la biodiversité. Ces effets ont clairement mis en évidence les liens étroits entre nos modèles mondiaux d'activité économique et de croissance et la dégradation de l'environnement. Les évolutions positives susmentionnées en matière d'environnement ne sont encourageantes que si la communauté internationale se décide à façonner un redressement qui soit à même d'accélérer la transition d'une croissance économique fondée sur les combustibles fossiles et non durable vers des modes de production et de consommation fondés sur des énergies renouvelables et durables.

## II. La politique monétaire doit-elle jouer un rôle plus important dans la promotion du développement durable ?

16. La pandémie ayant engendré des chocs massifs sur l'activité économique et les marchés financiers, les banques centrales sont redevenues la première ligne de défense pour les pays du monde entier. Parallèlement aux réductions des taux d'intérêt, les banques centrales ont rapidement déployé un large éventail d'outils stratégiques visant à prévenir une pénurie de liquidités, à stabiliser les marchés financiers et à soutenir les flux de crédit. Dans les principales économies développées, tandis que les taux d'intérêt sont presque nuls, les banques centrales ont mis en place des mesures d'assouplissement quantitatif à une échelle sans précédent. La Réserve fédérale des États-Unis d'Amérique a annoncé un rachat « sans condition » de la dette gouvernementale et a mis en place des dispositifs permettant d'acheter des obligations d'entreprises. Dans le même sens, la Banque du Japon s'est engagée à acheter une quantité illimitée d'obligations d'État, tout en accélérant ses achats d'actifs risqués, notamment des fonds indiciels cotés et des obligations d'entreprises. De son côté, la Banque centrale européenne a lancé un programme d'achat d'obligations d'urgence de 750 milliards d'euros, montant ensuite porté à 1 350 milliards d'euros.

17. Dans les pays en développement, la gravité du choc a incité plusieurs banques centrales à lancer des programmes d'achat d'actifs, notamment en Afrique du Sud, au Chili, aux Philippines et en Turquie. Toutefois, contrairement aux pays développés, les achats d'actifs effectués par les pays en développement ne visaient pas explicitement à assurer la relance monétaire ou le soutien au crédit, mais plutôt à

<sup>10</sup> « World economic situation and prospects as of mid-2020 », Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, p. 8-12.

<sup>11</sup> « The exchange: conversations for a better future – a conversation with Kristalina Georgieva and Ian Bremmer », vidéo, Fonds monétaire international (FMI), 30 juillet 2020.

<sup>12</sup> Guterres, A. (Secrétaire général), discours d'ouverture de la 18<sup>e</sup> Conférence Nelson Mandela.

remédier aux perturbations des marchés financiers dues à une aversion accrue des investisseurs pour le risque<sup>13</sup>.

18. Complétées par d'importantes mesures de relance budgétaire, les interventions rapides et audacieuses des banques centrales ont permis d'éviter une crise économique et financière plus grave dans un futur immédiat. Toutefois, de nombreux pays se trouveront à l'avenir confrontés à des difficultés considérables pour se remettre sur les rails de la réalisation des objectifs de développement durable. Bien que vitales pour éviter l'effondrement économique, les récentes interventions budgétaires de grande ampleur n'ont pas permis à tous les pays de se défaire d'une dette record, ce qui soulève des inquiétudes quant à la viabilité de la dette publique à l'avenir. La situation est particulièrement critique pour les pays en développement, qui, si ce n'est déjà le cas, risquent fortement d'être en proie à des problèmes de dette souveraine. Compte tenu des coupures budgétaires, de nombreux gouvernements auront du mal à financer les investissements indispensables dans des domaines clés du développement durable, tels que la santé, l'éducation, les infrastructures physiques et numériques et la transition énergétique.

#### *Un nouveau rôle pour les banques centrales*

19. La marge de manœuvre budgétaire s'étant encore réduite, il convient de se demander si les politiques monétaires et les banques centrales peuvent en faire davantage pour favoriser un développement durable à l'ère post-pandémique. La pandémie a démontré que, malgré des taux d'intérêt historiquement bas dans de nombreux pays, les banques centrales ont su recourir à des stratégies innovantes et non conventionnelles pour atténuer efficacement l'impact de la crise. Au-delà de ces réponses immédiates à la crise, la pandémie offre aux banques centrales l'occasion de jouer un plus grand rôle en aidant les pays à construire un avenir meilleur, ce qui pourrait se faire en intégrant les questions de développement durable dans les cadres de politique monétaire et financière.

20. Il est communément admis que les banques centrales ne devraient pas s'employer à poursuivre des objectifs de développement durable, ceux-ci dépassant leurs domaines de compétence traditionnels. Sur un échantillon de 135 banques centrales dans le monde, 12 % seulement sont dotées de mandats prévoyant explicitement le développement durable parmi leurs objectifs, tandis que 40 % jouent un rôle d'appui aux programmes de développement de leur gouvernement<sup>14</sup>. Il devient toutefois de plus en plus évident que certains aléas du développement durable sont susceptibles de compromettre directement les objectifs fondamentaux des banques centrales, à savoir le maintien de la stabilité financière et des prix. À titre d'exemple, les effets des changements climatiques, notamment l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, peuvent entraîner des pénuries de nourriture et d'énergie, exerçant ainsi une forte pression à la hausse sur l'inflation. En outre, des réglementations publiques plus restrictives en matière de climat ou une sensibilisation accrue du marché à l'impact financier des chocs climatiques pourraient conduire à une réévaluation brutale des actifs. Les institutions financières pourraient alors se voir exposées à d'importantes pertes, ce qui mettrait en péril la stabilité financière.

21. Cela étant dit, les banques centrales peuvent tout à fait contribuer plus activement à surmonter les difficultés que pose le développement durable sans qu'il ne soit nécessaire d'élargir les mandats dont elles sont investies. De fait, de plus en

<sup>13</sup> Arslan, Y., Drehmann, M., Hofmann, B., « Central bank bond purchases in emerging market economies », *Bulletin de la Banque des règlements internationaux*, n° 20, 2 juin 2020.

<sup>14</sup> Dikau, S., Volz, U., *Central Bank Mandates, Sustainability Objectives and the Promotion of Green Finance*, document de travail n° 232, Département économique de l'École d'études orientales et africaines, Université de Londres, 2020.

plus de banques centrales et de régulateurs financiers reconnaissent qu'il convient de tenir compte des risques non économiques et d'autres questions liées au développement durable. Dans la région Asie-Pacifique, 94 % des banques centrales interrogées dans le cadre d'une enquête ont déclaré avoir un rôle à jouer pour encourager les initiatives de financement à faible intensité de carbone et le financement vert<sup>15</sup>.

22. Lors de la crise financière mondiale de 2008 comme au cours de la pandémie de COVID-19, les mesures d'assouplissement quantitatif ont surtout consisté en des achats massifs d'obligations d'État. Plusieurs banques centrales s'emploient par ailleurs de plus en plus à acquérir des actifs d'entreprises, qui englobent un large éventail de secteurs et présentent des degrés de qualité variables. Au vu de l'incertitude concernant les perspectives de croissance mondiale actuelles, les banques centrales seront probablement amenées à assouplir encore leurs politiques monétaires afin de soutenir le redressement économique. Dans cette optique, les banques centrales pourraient envisager de privilégier l'achat d'actifs favorables au développement durable, comme les obligations vertes et les obligations à impact social. L'accès aux facilités de prêt et aux opérations de refinancement consenties par les banques centrales en cas de crise pourrait par ailleurs être subordonné au respect par les emprunteurs de normes en matière de durabilité environnementale et sociale.

#### *Investissement à impact social*

23. Les appels se multiplient pour que les banques centrales s'engagent davantage dans des investissements visant à produire un impact social dans le cadre de leur bilan et de la gestion des réserves. Selon les conclusions d'une étude, si les banques centrales adhéraient aux Principes pour l'investissement responsable, il est estimé que 22 000 milliards de dollars de fonds s'ajouteraient aux 44 000 milliards de dollars déjà engagés, et qu'affecter 4 % de leurs actifs à un tel financement équivaldrait à 1 000 milliards de dollars<sup>16</sup>. Actuellement, les banques centrales de la Finlande et des Pays-Bas sont les deux seules banques centrales à avoir adhéré aux Principes. Cela étant, l'inclusion d'investissements durables dans les portefeuilles de réserves ne doit pas se faire au détriment de la sécurité et du rendement, et peut au contraire générer des avantages liés à la diversification pour les banques centrales<sup>17</sup>. C'est dans cette perspective que la Banque des règlements internationaux a lancé un fonds d'obligations vertes en 2019, afin d'aider les banques centrales à intégrer des objectifs de durabilité environnementale dans leurs plans de gestion des réserves<sup>18</sup>.

24. En réponse aux lourdes répercussions de la pandémie sur les ménages et les entreprises, plusieurs banques centrales ont lancé des programmes de prêts visant à canaliser des fonds pour les petites et moyennes entreprises. Ces prêts ont été proposés à des taux réduits et consentis à des conditions préférentielles. Les conditions de financement accordées aux banques commerciales proposant des prêts aux petites entreprises ont par ailleurs été assouplies. Pour garantir une reprise plus durable et plus inclusive, il sera crucial à l'avenir de continuer à cibler les financements, non seulement en faveur des petites et moyennes entreprises et des

<sup>15</sup> Durrani, A., Volz, U., Rosmin, M., « The role of central banks in scaling up sustainable finance: what do monetary authorities in Asia and the Pacific think », document de travail n° 1099, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo, 2020.

<sup>16</sup> Sheng, A., « Central banks can and should do their part in funding sustainability », document n° 1 de la série *Fixing Climate Governance*, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, Ontario, 2015.

<sup>17</sup> Fender, I., *et al.*, « Green bonds: the reserve management perspective », bulletin trimestriel de la Banque des règlements internationaux, 22 septembre 2019.

<sup>18</sup> « BIS launches green bond fund for central banks », Banque des règlements internationaux, 26 septembre 2019.

micro-emprunteurs, mais aussi au profit de certains secteurs spécifiques. Les banques centrales peuvent jouer un rôle plus actif dans l'élaboration de programmes de crédit spécialement conçus pour ces entreprises, lesquels peuvent également être conditionnés à la création d'emplois décents<sup>19</sup>. L'expérience de certains pays en développement montre que les politiques de prêt en faveur des secteurs prioritaires sont susceptibles d'améliorer l'accès au crédit des secteurs défavorisés. Dans le même sens, les banques centrales peuvent également appliquer une différenciation des taux de prêt, obligeant par là même les banques à proposer des coûts d'emprunt plus bas aux secteurs qui favorisent la croissance durable, tels que l'agriculture, les infrastructures rurales et les énergies renouvelables. Ces mesures permettraient non seulement de renforcer l'accès aux services financiers, mais aussi d'appuyer les efforts visant à éradiquer la pauvreté et à atteindre les objectifs environnementaux.

#### *Politiques prudentielles et réglementation financière*

25. Les banques centrales sont également de plus en plus invitées à recourir à des politiques prudentielles et à une réglementation financière permettant de détourner les ressources financières des activités économiques improductives et non durables. À la suite de la crise financière mondiale de 2008, les banques centrales, en particulier dans les économies émergentes, ont adopté des mesures visant à freiner les investissements spéculatifs dans certains secteurs spécifiques, tout particulièrement les marchés des actions et de l'immobilier. Aujourd'hui, les instruments prudentiels demeurent essentiels pour remédier aux déséquilibres financiers, dans un contexte de surabondance des liquidités au niveau mondial. Compte tenu de l'évolution rapide du contexte économique et financier, une différenciation plus poussée des cadres prudentiels et réglementaires des banques centrales s'impose de plus en plus afin d'appréhender les nouveaux facteurs de risque et de contenir la propagation des risques. Il s'agit notamment de l'augmentation des risques physiques ainsi que des risques liés à la transition et à la responsabilité découlant des changements climatiques qui préoccupent de plus en plus les décideur(euse)s politiques, étant donné leurs implications systémiques potentielles sur les systèmes financiers et sur la croissance durable. De ce point de vue, l'évolution des changements climatiques revêt une grande importance au regard des missions fondamentales des banques centrales.

26. Le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier a pour objectif de partager les meilleures pratiques des banques centrales et des superviseurs en matière de prise en compte des risques climatiques dans les politiques du secteur financier. Le Réseau a publié en 2019 une série de recommandations invitant notamment à évaluer l'exposition des institutions financières aux « actifs bruns » et autres actifs non durables ainsi qu'à tenir compte des risques liés au climat dans les tests de résistance bancaire<sup>20</sup>. Le Réseau appuie par ailleurs la proposition de l'équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat visant à établir un cadre permettant de divulguer dans les mêmes conditions les niveaux d'exposition aux risques climatiques de toutes les entreprises. Compte tenu de la nature volontaire d'une telle divulgation, de nombreuses entreprises ne communiquent pas encore de renseignements précis sur l'impact financier potentiel des risques climatiques sur leur bilan<sup>21</sup>. À cet égard, les banques centrales et les régulateurs financiers peuvent contraindre les institutions financières à établir des

<sup>19</sup> Chowdhury, A., *Monetary Policy for Inclusive and Sustainable Development*, Institut de recherche Dialogue des civilisations, Berlin, 2018.

<sup>20</sup> « A call for action: climate change as a source of financial risk », Réseau pour le verdissement du système financier, avril 2019.

<sup>21</sup> 2019 *Status Report*, équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat, 2019.

rapports sur la durabilité, et éventuellement en faire un prérequis pour que les entreprises obtiennent des prêts auprès des banques commerciales.

27. Les banques centrales peuvent également intervenir dans le cadre de l'élaboration de réglementations du secteur financier pour soutenir les investisseurs à la recherche d'options d'investissement durable, notamment en établissant des normes minimales devant être respectées par les produits d'investissement commercialisés comme durables (voir [A/75/268](#)). Par exemple, la taxonomie européenne de la durabilité, approuvée par le Parlement européen en juin 2020, a défini des critères détaillés pour déterminer ce qui constitue une activité économique durable.

#### *Créer les conditions propres à encourager le financement privé*

28. Pour de nombreux pays en développement, les banques nationales et multilatérales de développement sont essentielles pour attirer et mobiliser les financements du secteur privé. Les banques centrales peuvent contribuer au renforcement de l'efficacité de ces institutions en instaurant un environnement favorable à la mobilisation de capitaux privés en faveur de projets qui s'inscrivent dans le cadre du développement durable, en particulier dans les domaines des infrastructures physiques et des énergies renouvelables. L'approfondissement des systèmes financiers, sans pour autant compromettre la stabilité de ces derniers, la mise en place de cadres réglementaires cohérents et l'absence de formalités administratives inutiles sont susceptibles de stimuler la participation du secteur privé au financement durable. Les banques centrales peuvent également contribuer au renforcement de la coopération entre le secteur privé, les banques nationales de développement et les banques multilatérales de développement. En outre, dans bon nombre de pays, la surveillance et la réglementation des banques nationales de développement relèvent de l'institution qui est également responsable des banques commerciales privées, à savoir la banque centrale ou l'autorité de surveillance bancaire du pays<sup>22</sup>.

#### *Risques et défis en matière de politiques*

29. Bien que les banques centrales disposent de nombreux moyens d'action pour jouer un rôle plus important dans la promotion du développement durable, une évolution en ce sens n'est pas sans dangers. Le recours à des politiques monétaires et financières en faveur du développement durable risque d'entrer en conflit direct avec les efforts déployés par les banques centrales pour réaliser leurs objectifs primordiaux de stabilisation des prix et de stabilité financière, ou de compromettre l'efficacité des mesures adoptées en ce sens. Les réglementations qui orientent les capitaux privés vers certains secteurs de l'économie pourraient par exemple non seulement fausser les marchés, mais aussi avoir des effets indésirables en matière de stabilité financière. Des retombées négatives pourraient également toucher d'autres secteurs de l'économie ou certaines branches du système financier. Bien que le recours à des mesures non conventionnelles en 2008 et 2009 ait permis d'éviter une crise plus grave encore, ces mesures ont généré une forte instabilité des flux de capitaux à l'échelle mondiale et ont entraîné une augmentation de l'endettement.

30. À cet égard, la capacité des banques centrales d'agir rapidement, associée au fait qu'elles ne sont théoriquement soumises à aucune limite sur le plan financier, pourrait conduire à un recours excessif aux interventions monétaires, au détriment de mesures budgétaires, en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. Il convient de noter que la politique budgétaire peut générer de fortes incitations

<sup>22</sup> Martinez, J. de L., *et al.*, 2017 *Survey of National Development Banks*, Banque mondiale et Fédération mondiale des institutions financières de développement, 2018.

permettant d'influencer les décisions économiques, et que sous-exploiter ce levier majeur peut s'avérer préjudiciable à la stratégie globale d'un pays. En outre, un élargissement excessif des compétences des banques centrales pourrait nuire à leur crédibilité, en particulier si leurs responsabilités ne sont pas clairement établies ou si elles se chevauchent avec celles d'autres organismes publics. On craint à cet égard que les décisions des banques centrales soient influencées par des pressions politiques, ce qui compromettrait leur indépendance.

31. Dans un environnement mondial de plus en plus complexe, il serait judicieux, pour permettre aux banques centrales de renforcer leur rôle, d'apporter certains changements au mode de fonctionnement actuel de ces institutions de façon à préserver la crédibilité et l'efficacité des politiques qu'elle mettent en œuvre. Les questions liées à la responsabilité et aux structures de gouvernance sont tout particulièrement susceptibles de faire débat. Il est crucial à cet égard de veiller à une communication claire et cohérente. Une plus grande transparence est également susceptible de contribuer à renforcer la responsabilité, en permettant au public de mieux comprendre les motivations qui sous-tendent les nouvelles mesures adoptées<sup>23</sup>. Dans cette optique, le Code de transparence des banques centrales du Fonds monétaire international (FMI) entend améliorer la communication entre les banques centrales et leurs parties prenantes, en vue d'apaiser les incertitudes et d'améliorer la prise de décisions stratégiques<sup>24</sup>. Un accord entre le FMI et la Banque mondiale a également donné lieu à des recommandations en faveur de la flexibilité dans l'application des cadres réglementaires, prudentiels et comptables, dans le respect des normes réglementaires minimales et des principes de surveillance convenus au niveau international pour prévenir le risque de crises bancaires<sup>25</sup>.

### III. Gestion des flux financiers illicites et taxation de l'économie numérique en vue de la mobilisation de ressources

32. Les flux financiers illicites s'entendent des mouvements de capitaux dont l'origine, le transfert ou l'utilisation sont illicites et qui constituent un échange de valeurs transfrontalier. On distingue pour l'essentiel : a) les flux qui proviennent d'activités criminelles transnationales ; b) les flux liés à la fiscalité ; c) les flux liés à la corruption. Les principaux canaux permettant les mouvements des flux illicites comprennent les transactions commerciales entre groupes non apparentés (fausse facturation d'échanges de biens et de services), les transactions intra-entreprise multinationale (fausse facturation de transferts ou d'échanges intra-entreprise de biens et de services), les mouvements de comptes de capital (investissements directs étrangers et autres investissements ou prêts), ainsi que d'autres types de transactions (transferts de fonds, cessions de titres immobiliers ou versements en espèces)<sup>26</sup>.

33. Les flux financiers illicites réduisent le montant des ressources disponibles pour financer les infrastructures essentielles et les investissements durables nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable. Ils conduisent également bien souvent à gonfler les bénéfices des entreprises concernées tout en contribuant à

<sup>23</sup> Adrian, T., Shabsigh, G., Khan, A., « Transparency makes central banks more effective and trusted », blogue du FMI, 30 juillet 2020.

<sup>24</sup> Adrian, T., Shabsigh, G., Khan, A., « Transparency makes central banks more effective and trusted », blogue du FMI, 30 juillet 2020.

<sup>25</sup> Adrian, T., Pazarbasioglu, C., « Combating COVID-19: how should banking supervisors respond », blogue du FMI, 15 juin 2020.

<sup>26</sup> Pour un exposé détaillé de la question des flux financiers illicites, de la mesure de ceux-ci et des problèmes liés à leur gestion, voir le *Rapport 2020 sur le financement du développement durable*, publications des Nations Unies, numéro de vente E.20.I.4, p 47-50.

l'inefficacité des dépenses publiques et au ralentissement de la croissance économique. La communauté internationale a convenu que la réduction des flux financiers illicites représente un véritable enjeu pour le développement et que le caractère transfrontière de ces flux appelle à une coopération internationale pour en évaluer l'ampleur et les taxer efficacement. Par ailleurs, le développement et l'utilisation des technologies numériques au cours de la crise de la COVID-19 ont stimulé le commerce électronique et le télétravail et ont considérablement accéléré la numérisation de l'économie. Les ventes et les bénéfices des entreprises de technologie numérique ont connu une croissance sans commune mesure, ce qui ouvre la voie à la mise en place d'une taxe numérique sur les bénéfices réalisés au cours de la crise de la COVID-19, de façon à mobiliser davantage de ressources.

#### *Volume estimé*

34. La nature des flux financiers illicites ne permet pas d'en estimer aisément le volume et la croissance, ce qui explique pourquoi les estimations sont souvent très variables. Selon certaines estimations, les pertes de recettes mondiales dues à l'évasion fiscale des entreprises représentent entre 183 milliards et 494 milliards de dollars, avec des pertes qui se situent entre 49 milliards et 194 milliards de dollars pour les pays en développement ou en transition<sup>27</sup>.

#### *Progrès réalisés et difficultés persistantes*

35. Un cadre inclusif a été mis en place en 2016 en vue de garantir la mise en œuvre intégrale du projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices mené par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe des Vingt, de manière à imposer les bénéfices à l'endroit où les activités économiques génératrices de profits sont exercées. Les autorités fiscales des pays où des sociétés multinationales exercent des activités économiques ont par conséquent pu échanger des données sur les revenus déclarés par ces sociétés, leurs bénéfices bruts, les impôts sur les bénéfices payés et encourus, le capital déclaré et les bénéfices cumulés, entre autres. Ces données peuvent par ailleurs être utilisées dans le cadre de contrôles fiscaux. Le projet n'a cependant pas pu être pleinement mis en œuvre en raison des moyens limités dont disposent les autorités fiscales de nombreux pays en développement et de leur crainte de se voir classer parmi les pays qui ne respectent pas les normes fiscales internationales établies. Bien que la communauté internationale aide les pays en développement à renforcer leurs capacités en matière de contrôle fiscal, le manque de ressources pose toujours problème<sup>28</sup>.

36. La perte de recettes imputable à la concurrence fiscale, dont le projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ne tient presque pas compte, serait cinq fois plus importante que celle entraînée par les flux financiers illicites à des fins fiscales. Rendre l'évasion fiscale plus difficile peut conduire les entreprises à exercer des pressions pour obtenir des baisses d'impôts plus importantes, ce qui peut entraîner une baisse des taux d'imposition des sociétés ainsi que le redéploiement des activités des entreprises dans des pays où le taux d'imposition est faible. Des préoccupations commencent également à se manifester au sujet des activités de transfert de bénéfices, notamment en ce qui concerne la répartition des risques au sein des entreprises, l'évaluation des actifs incorporels et les stratégies d'évitement ou de limitation de l'implantation physique. Le projet s'en est de fait tenu aux principes consistant à traiter les filiales multinationales comme des entités

---

<sup>27</sup> *Rapport sur le commerce et le développement 2019 : le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale*, publications des Nations Unies, numéro de vente E.19.II.D.15, p. 108-112.

<sup>28</sup> Ibid.

distinctes effectuant des transactions dans des conditions de pleine concurrence, sans adopter de système d'imposition unitaire.

37. Bien que l'évasion fiscale touche aussi bien les pays en développement que les pays développés, les pertes y afférentes sont particulièrement préjudiciables pour les finances publiques des pays en développement, dont les gouvernements dépendent davantage de l'impôt sur les sociétés. Les stratégies d'évasion fiscale auxquelles ont recours les entreprises peuvent également fausser les statistiques sur les échanges commerciaux transfrontières lorsque des échanges et des investissements intra-entreprise sont déclarés en tant qu'actifs incorporels (sous forme de droits de propriété intellectuelle, par exemple) à des fins d'arbitrage fiscal. La question de l'évasion fiscale s'avère particulièrement épineuse en ce qui concerne les entreprises numériques, car il est plus difficile de déterminer leur lieu de production et l'endroit où leurs bénéfices sont réalisés. Les recettes de ces sociétés sont par conséquent sans commune mesure avec les bénéfices qu'elles déclarent et l'imposition qui en résulte<sup>29</sup>.

38. La Convention des Nations Unies contre la corruption est un instrument universel juridiquement contraignant de lutte contre la corruption. Elle recense plusieurs types de corruption, parmi lesquels la pratique des pots de vin, le détournement de fonds, l'abus de fonctions, le trafic d'influence, l'entrave à la justice, la corruption dans le secteur privé et le blanchiment d'argent. La Convention prévoit en outre quatre types de mesures de lutte contre la corruption, à savoir : des mesures préventives ; l'incrimination, la détection et la répression ; la coopération internationale ; le recouvrement d'avoirs. Des examens par les pairs concernant l'incrimination, la détection et la répression de la corruption ainsi que la coopération internationale ont permis de recenser des bonnes pratiques en la matière, parmi lesquelles le renforcement de la collecte de données, l'adoption d'une législation complète en faveur de la confiscation du produit des infractions, l'accès à l'information par les services répressifs, la coopération du secteur privé avec les autorités de lutte contre la corruption, ainsi qu'un renforcement de la communication des informations en appui aux enquêtes et aux procédures pénales menées dans d'autres pays<sup>30</sup>.

39. Le chapitre V de la Convention des Nations Unies contre la corruption prévoit en outre un cadre relatif à la restitution des avoirs détournés, qui encourage les États parties à geler, à saisir, à confisquer et restituer les produits de la corruption. L'initiative pour le recouvrement des avoirs volés, conjointement menée par le Groupe de la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, soutient la mise en œuvre du chapitre V et, dans ce cadre, une étude est actuellement menée en vue de recueillir des données sur les efforts internationaux déployés en faveur du recouvrement et de la restitution des produits de la corruption de manière systématique et harmonisée à l'échelle internationale. Cette étude pourrait permettre de dégager les tendances observées en matière de méthodes de recouvrement d'avoirs, de constituer une base factuelle pour l'élaboration de politiques et de promouvoir la transparence et la responsabilité dans le domaine du recouvrement d'avoirs à l'échelle internationale<sup>31</sup>.

#### *Perspectives d'avenir*

40. Le manque de responsabilité, de transparence et d'intégrité réduit la capacité des États à générer des recettes, crée des conditions moins équitables pour les petites

<sup>29</sup> Ghosh, J., « Digital challenges for developing countries », *Recover Better: Economic and Social Challenges and Opportunities*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York, 2020.

<sup>30</sup> *Rapport 2020 sur le financement du développement durable*, p. 47-50.

<sup>31</sup> *Ibid.*

et moyennes entreprises et compromet l'efficacité des politiques macroéconomiques et des efforts déployés par la communauté internationale pour atteindre les objectifs de développement durable. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) se sont engagés à améliorer la gestion des recettes, à évaluer les risques de blanchiment d'argent et à prendre les mesures voulues pour y remédier, à réduire les flux financiers illicites ainsi qu'à prévenir et combattre la corruption active et passive. Dans ce contexte, le Président de l'Assemblée générale et le Président du Conseil économique et social ont demandé au groupe d'experts de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 (en application de la résolution 74/206 de l'Assemblée générale) de déterminer les mesures supplémentaires que les gouvernements et les institutions financières peuvent prendre dans divers domaines, notamment la fraude et l'évasion fiscales, la corruption active et passive, ainsi que la transparence en matière de propriété effective et financière. Dans son rapport préliminaire, le groupe d'experts a fait observer que, compte tenu de l'attrait que présente l'enrichissement illicite pour les parties intéressées du secteur public comme du secteur privé, il convient de mettre en place des systèmes susceptibles de les inciter à se conduire de manière intègre. Les insuffisances des mécanismes nationaux et mondiaux visant à freiner l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent, la corruption et la criminalité ne sont pas sans incidences sur les autres mécanismes en vigueur. Il convient par conséquent de mettre au point des approches globales en matière de coopération nationale et internationale, tout en s'employant à renforcer les capacités financières et institutionnelles des pays dont les ressources sont limitées<sup>32</sup>.

41. Il convient dans l'ensemble de renforcer la coopération internationale afin de prévenir l'évasion fiscale des grandes entreprises, et d'adopter un système d'imposition unitaire permettant de considérer les bénéfices des sociétés d'un même groupe comme étant générés collectivement, indépendamment du lieu où les sociétés du groupe exercent leurs activités. Un taux minimal d'imposition au plan mondial sur les bénéfices des sociétés permettrait de limiter la concurrence fiscale entre les pays et le recours à l'arbitrage fiscal. Une telle mesure permettrait de simplifier le système fiscal international et d'augmenter les recettes fiscales de tous les pays. Les experts suggèrent de se baser sur la moyenne des taux nominaux actuellement en vigueur dans le monde, lesquels se situent entre 20 % et 25 %. Dans la même optique, l'établissement de registres publics mondiaux des sociétés mères de toutes les entreprises, fiducies et fondations, dans lesquels figureraient les actifs financiers et immobiliers de celles-ci, pourrait également contribuer à une meilleure perception de l'impôt sur les sociétés au niveau national<sup>33</sup>.

#### *Essor et fiscalité des technologies numériques*

42. Le télétravail et les réunions de travail à distance sont désormais la norme, tandis que les activités économiques ont connu un véritable essor sur diverses plateformes numériques. Les organisations publiques et privées sont de plus en plus convaincues qu'il convient de généraliser le travail à distance pour tout ou partie de leurs employé(e)s jusqu'à la fin de l'année 2020, et même après. Cependant, le personnel des tranches de revenus supérieures est souvent le seul à pouvoir travailler à distance. D'une manière générale, il est à craindre que les évolutions récemment observées ne conduisent à accentuer les inégalités entre les pays les plus avancés et ceux

<sup>32</sup> *Overview of Existing International Institutional and Legal Frameworks related to Financial Accountability, Transparency and Integrity*, note de synthèse, secrétariat du groupe d'experts de haut-niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières, 2020.

<sup>33</sup> « The global pandemic, sustainable economic recovery, and international taxation », Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises, mai 2020.

relativement moins avancés sur le plan technologique, ainsi qu'au sein des pays eux-mêmes (fractures numériques).

43. Selon l'Organisation internationale du travail, dans les pays à revenu élevé, seuls 27 % des travailleur(euse)s ont eu la possibilité de travailler à distance. Les incidences que devraient avoir les technologies numériques sur les marchés du travail suscitent également des inquiétudes, notamment parce que ces technologies exercent une pression à la baisse sur les salaires du personnel moyennement et faiblement qualifié, étant donné que les tâches sont de plus en plus souvent effectuées par le biais d'applications, de mises à jour et de modèles prédéfinis. En outre, environ 1,6 milliard de travailleur(euse)s du secteur informel, qui par définition ne peuvent pas travailler à distance, ont vu leurs revenus diminuer de 60 %<sup>34</sup>. Toutefois, ces tendances peuvent aussi offrir de nouvelles possibilités de coordination des efforts nationaux et internationaux visant à soutenir l'emploi décent et à favoriser une reprise solide et durable.

#### *Taxation de l'économie numérique*

44. Les bénéfices liés au développement et à l'utilisation toujours plus répandus des technologies numériques concernent un nombre relativement restreint d'entreprises, lesquelles contrôlent généralement aussi la collecte, le traitement et la commercialisation de données<sup>35</sup>. Pour bon nombre d'entre elles, les données constituent la plus grande source de revenus et de profits. Les pays en développement sont également préoccupés par le fait que les données sont souvent collectées par de grandes entreprises implantées en dehors de leur juridiction, ce qui n'est pas sans conséquence en matière de recettes fiscales et de sécurité nationale.

45. Il conviendrait de disposer d'un cadre de coopération internationale plus inclusif et de renforcer la transparence des entreprises pour consolider et améliorer les systèmes d'imposition des sociétés. La Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises, qui s'emploie à mener un débat plus large et plus inclusif sur les règles fiscales internationales, suggère que les gouvernements responsables imposent des taxes progressives sur les services numériques, applicables aux profits réalisés par les entreprises multinationales de ce secteur<sup>36</sup>.

46. Pour ce qui est des possibles taxes sur les bénéfices démesurés qu'ont réalisés certaines entreprises numériques en tirant profit de la pandémie, on trouve des précédents historiques tels que des taxes similaires appliquées aux entreprises qui fournissaient du matériel militaire pendant la Seconde Guerre mondiale et, plus récemment, des taxes sur les bénéfices exceptionnels des compagnies pétrolières. Les recettes ainsi obtenues pourraient servir à financer les coûts publics et privés liés à la pandémie. Étant donné que les entreprises numériques exercent leurs activités à l'échelle mondiale, la coopération internationale serait essentielle dans ce cadre pour garantir la perception efficace de telles taxes. Des taxes progressives sur les bénéfices et des taxes sur les services numériques permettraient de protéger les petites entreprises, qui bénéficieraient de taux d'imposition moins élevés puisque leurs bénéfices et leurs ventes sont également plus faibles que ceux des grandes entreprises numériques.

<sup>34</sup> « Business as unusual: how COVID-19 could change the future of work », ONU Info, 27 mai 2020.

<sup>35</sup> « Data economy: radical transformation or dystopia », *Frontier Technology Quarterly*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, janvier 2019.

<sup>36</sup> « The global pandemic, sustainable economic recovery », Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises, p. 3.

## IV. Multilatéralisme inclusif et architecture du commerce mondial

47. Malgré l'injection de liquidités à des niveaux sans précédent par la communauté internationale et le moratoire sur la dette des pays les plus pauvres, l'ampleur et la portée de la crise imposent le maintien d'interventions globales, rapides et décisives pour atténuer les effets à long terme sur les moyens de subsistance et les économies de tous les pays. La solidarité mondiale avec les pays et les populations les plus touchés est indispensable à la réussite de ces initiatives car, comme la crise ne cesse de le montrer, une crise dans une communauté ou un pays menace la vie et la sécurité des autres, ainsi que des générations futures.

48. Les effets dévastateurs de la pandémie sur les systèmes de santé, les économies et les chaînes d'approvisionnement mondiales ont attiré l'attention sur l'importance que revêtent une coordination internationale rapide et un commerce multilatéral inclusif. Le multilatéralisme et l'ordre économique international ont été de plus en plus malmenés ces dernières années, comme en témoignent les multiples accords commerciaux bilatéraux et régionaux ainsi que les différends commerciaux et les restrictions, autant de facteurs qui ont gravement affaibli le système commercial multilatéral et fragmenté encore son architecture.

### *Tensions commerciales entre partenaires*

49. Les échanges commerciaux entre la Chine et les États-Unis ont chuté de 18,3 % par rapport à l'année précédente pour s'établir à 95,43 milliards de dollars au premier trimestre 2020, les exportations de la Chine vers les États-Unis diminuant de 23,6 % et les importations de 1,3 %, essentiellement en raison de l'augmentation des droits de douane appliquée par chaque pays à l'autre<sup>37</sup>. Une partie des échanges réalisés entre ces pays s'est donc reportée vers d'autres pays, au profit d'entreprises en concurrence directe avec les sociétés chinoises ou américaines. On estime que c'est l'Union européenne qui en a le plus bénéficié, suivie de près par le Japon, le Mexique et le Canada<sup>38</sup>.

50. La hausse des droits de douane entraîne une augmentation des prix sur les marchés intérieurs, ce qui pénalise non seulement les industries qui ont recours à des matériaux et à des produits intermédiaires importés, mais aussi les consommateurs. Les coûts sont supportés par les entreprises qui délocalisent leurs activités d'assemblage en Chine. Les entreprises étrangères, souvent des entreprises américaines qui exercent leurs activités en Chine, sont à l'origine d'une grande part des importations américaines en provenance de Chine. La forte teneur en importations des exportations chinoises indique que d'autres pays en développement qui participent à la chaîne d'approvisionnement sont également fortement touchés. Les effets durables induits par la hausse des droits de douane entre la Chine et les États-Unis incitent les entreprises à restructurer leurs chaînes d'approvisionnement. Les droits de douane toucheront fortement les fournisseurs en amont de la Chine situés dans d'autres pays d'Asie de l'Est. De même, les droits de douane appliqués par la Chine sur les importations en provenance des États-Unis auront des effets négatifs pour les fournisseurs nord-américains.

<sup>37</sup> Cheng, E., « China buys more US farm products amid plunge in trade », CNBC, 14 avril 2020.

<sup>38</sup> Voir Garcia-Herrero, A., et al., *EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times*, Parlement européen, 2020.

### *Implications des tensions commerciales au niveau multilatéral*

51. Les mesures unilatérales et le bilatéralisme ont remis en question le système commercial multilatéral. Lorsque des mesures tarifaires unilatérales sont justifiées par des raisons de sécurité nationale ou du fait de pratiques déloyales, les principes fondamentaux et le rôle de stabilisation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'en trouvent affaiblis, en particulier le mécanisme de règlement des différends et les fonctions de l'Organe d'appel<sup>39</sup>. Si les mesures ne sont pas justifiées, il peut s'avérer difficile d'en garantir le respect, la partie perdante pouvant être tentée de se retirer. Compte tenu de la crise mondiale actuelle, la persistance des tensions commerciales entre les principaux partenaires est susceptible de freiner la reconstitution de chaînes d'approvisionnement mondiales qui soient plus inclusives et plus durables. En principe, un système commercial multilatéral inclusif et fondé sur des règles devrait permettre d'apporter les avantages de la mondialisation et de l'interdépendance, et contribuer à mettre en place une décentralisation productive ainsi qu'une division plus équitable du travail<sup>40</sup>.

52. Des initiatives majeures ont été prises pour réformer et moderniser l'OMC, en vue de résoudre les problèmes qui se posent sur le plan commercial. Les propositions en ce sens ciblent principalement les fonctions suivantes : a) la négociation commerciale et l'élaboration de règles, y compris au regard du développement, à savoir le traitement spécial et différencié ; b) la transparence et les notifications ; et c) le mécanisme de règlement des différends. Bon nombre de ces propositions privilégient le renforcement de la surveillance multilatérale des mesures unilatérales, lesquelles sont à l'origine de l'accroissement actuel des tensions commerciales<sup>41</sup>.

### *Système commercial multilatéral*

53. En dépit d'une plus forte participation des pays en développement au commerce mondial, nombre d'entre eux sont toujours à la traîne, et plus de 700 millions de personnes sont encore dans un état d'extrême pauvreté. On estime que cent millions de personnes supplémentaires pourraient basculer dans l'extrême pauvreté d'ici fin 2020.

54. Un système commercial multilatéral inclusif et fondé sur des règles devrait servir les intérêts de tous les pays, en accordant l'attention requise aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Le réalignement du système de coopération commerciale multilatérale avec les objectifs de développement durable nécessite un débat multilatéral et pragmatique inédit sur l'ensemble des questions en jeu, notamment dans les domaines posant problème en raison de l'affaiblissement et de l'effondrement des chaînes de valeur mondiales, qui sont touchés par de nombreuses difficultés persistantes, tels que les droits de propriété intellectuelle, le règlement des différends en matière de transfert de technologie, les subventions agricoles et la crise actuelle. L'inégalité des profits tirés des échanges internationaux ainsi que les dernières évolutions dans le domaine du commerce (le commerce électronique, par exemple) et dans des domaines autres (comme la protection de l'environnement) sont des questions tout aussi importantes que l'amélioration de l'accès aux produits pharmaceutiques (comme les vaccins) et l'appui technique aux capacités de

<sup>39</sup> L'Organe d'appel est un organe permanent composé de sept personnes, qui connaît des appels concernant des affaires soumises à des groupes spéciaux dans le cadre des différends soumis par les membres de l'OMC. Il peut confirmer, modifier ou annuler les constatations et conclusions juridiques d'un groupe spécial. Les rapports de l'Organe d'appel, une fois adoptés par l'Organe de règlement des différends, doivent être acceptés par les parties concernées.

<sup>40</sup> *Development Policy and Multilateralism after COVID-19* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.20.II.A.2).

<sup>41</sup> Les sous-sections ci-dessous sont en grande partie basées sur le document [A/74/221](#).

production des petites et moyennes entreprises. La réforme et le renforcement du principe du traitement spécial et différencié au sein de l'OMC sont essentiels pour réduire les inégalités au sein des pays et entre les pays, tout particulièrement en ces temps difficiles.

*Les inégalités : facteur de réduction des avantages du commerce multilatéral*

55. Les pays en développement ont bénéficié de manière inégale des retombées positives du commerce international. Si les stratégies d'intégration commerciale ont favorisé la croissance dans de nombreux pays en développement, en particulier en Asie de l'Est, les retombées positives n'ont en revanche pas duré dans bon nombre de pays d'Afrique et d'Amérique latine, où les principaux bénéficiaires ont été les grandes entreprises et les segments les plus aisés de la population.

56. Il est essentiel que les bienfaits du commerce international soient plus inclusifs. Bien que les effets du commerce sur les inégalités soient spécifiques à chaque pays et à chaque contexte, il existe deux orientations générales à même de conduire à un commerce bien plus inclusif : a) le renforcement des perspectives d'emploi et des droits des personnes ayant un faible niveau de compétences ; et b) l'appui aux capacités de production et la baisse des coûts des petites et moyennes entreprises.

57. La fragmentation des processus de production dans les pays a profité aux personnes ayant les niveaux de compétences les plus élevés au détriment de celles qui ont les niveaux les plus faibles, favorisant ainsi la hausse des inégalités, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Il est possible de corriger ces disparités en tenant compte, dans le cadre de l'élaboration des politiques commerciales, des droits des travailleur(euse)s et du principe du travail décent. Les gouvernements et le secteur privé doivent être en mesure de doter les travailleur(euse)s des compétences numériques qu'exige l'économie mondiale. Les programmes d'éducation et de formation visant la diversification et le renforcement des compétences sont susceptibles de permettre à certaines personnes de passer de secteurs en déclin à de nouveaux secteurs en expansion, ce qui est essentiel pour assurer la transition vers une économie de la connaissance qui soit durable.

*Les petites et moyennes entreprises dans le commerce mondial*

58. Les grandes entreprises se sont accaparées de la plupart des bienfaits du commerce international, souvent au détriment des petites et moyennes entreprises. Les grandes entreprises jouissent en général d'un pouvoir important sur le marché, ce qui augmente le rendement de leurs capitaux et décourage bien souvent l'entrée sur le marché, l'innovation et la productivité. Pour encourager les petites et moyennes entreprises à prendre part au commerce mondial, les pratiques anticoncurrentielles devront être combattues à l'aide d'une législation et de moyens de mise en œuvre appropriés. Il est en ce sens nécessaire de promouvoir la coopération internationale dans l'application du droit de la concurrence.

59. Nombre de petites et moyennes entreprises ne peuvent toujours pas accéder pleinement au commerce international, tandis que les marchés intérieurs sont de plus en plus disputés par les grandes entreprises étrangères. Pour réduire les inégalités, une plus grande participation des petites et moyennes entreprises au commerce international doit être soutenue par l'élaboration de politiques et la coopération internationale, de façon à améliorer les capacités de production de ces entreprises et de permettre aux entrepreneurs d'accéder à des informations techniques sur les conditions d'accès aux marchés étrangers et sur les processus liés au respect des réglementations. La promotion du commerce électronique, des services de technologies de l'information et de la communication ainsi que les initiatives en faveur des exportations comptent parmi les mesures susceptibles de contribuer à

réduire l'écart entre les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises en matière d'accès aux marchés mondiaux. L'élimination d'un certain nombre d'entraves à l'accès des petites et moyennes entreprises au financement du commerce contribuerait également dans une large mesure à réduire cet écart.

#### *L'essor du commerce électronique*

60. Le commerce électronique n'a cessé de croître ces vingt dernières années. Cette progression s'est d'ailleurs accélérée au cours de la pandémie en raison des craintes des consommateurs, du confinement et du respect des règles de distanciation sociale en vue de réduire les risques d'infection. Compte tenu de l'incertitude concernant la durée de la pandémie, il est probable que la part du commerce électronique dans l'ensemble des échanges commerciaux continuera de croître à un rythme soutenu.

61. Il existe néanmoins de grandes différences entre les grandes plateformes de commerce électronique et les entreprises de commerce électronique plus modestes implantées au niveau local. Il convient que les négociations de l'OMC sur le commerce électronique tiennent compte du rôle du droit de la concurrence et des politiques concurrentielles dans le cadre de la réglementation des plateformes en ligne qui constituent de réelles plateformes de marchés, en particulier celles qui dominent le secteur. Pour que le commerce électronique procure des avantages équitablement partagés en termes de croissance économique et de bien-être des consommateurs, le droit de la concurrence et les politiques concurrentielles doivent permettre la mise place d'un environnement concurrentiel inclusif pour les nouvelles entreprises locales de commerce électronique. Cela vaut pour tous les pays, tant en développement que développés, dont les marchés de commerce électronique ont tendance à être monopolisés par les grandes plateformes.

62. Dans le cadre des négociations de l'OMC sur le commerce électronique, il y a lieu de veiller à ce que la protection des consommateurs, notamment celle de leurs données et de leur vie privée, fasse partie des discussions et soit prise en considération dans la formulation des résultats escomptés. La coopération transfrontalière étant cruciale pour un écosystème du commerce électronique qui profite aux consommateurs, il importe de rationaliser les dispositions en vue d'une coopération efficace entre les organismes de protection des consommateurs qui traitent les plaintes de ces derniers concernant les transactions de commerce électronique.

63. Permettre aux pays en développement et aux pays les moins avancés de tirer profit du commerce électronique demeure un défi de développement majeur à l'ère des technologies numériques et des métamorphoses des modes de travail. Dans leur majorité, les pays en développement ne participent pas pour le moment aux négociations plurilatérales sur le commerce électronique, dont les objectifs devraient prévoir la mise en place d'un cadre réglementaire international permettant aux pays les moins avancés d'exploiter les possibilités qu'offre le commerce électronique pour le développement durable.

#### *L'exemption sur les services en faveur des pays les moins avancés*

64. L'exemption sur les services en faveur des pays les moins avancés vise à accorder un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services de ces pays ainsi qu'à lever l'obligation d'étendre ce traitement à d'autres membres de l'OMC. Elle n'exige pas des pays membres qu'ils notifient et accordent des préférences, et ne donne aucune orientation sur les préférences qui permettraient de mieux appuyer le développement des pays les moins avancés par le biais du commerce des services. Les retombées de l'exemption doivent par conséquent être évaluées en fonction des préférences accordées, tout en tenant compte des bénéfices sous-jacents en matière de développement.

65. Les pays les moins avancés peuvent adopter une approche prospective dans le cadre de leurs demandes, en privilégiant les secteurs susceptibles de contribuer au développement durable, et notamment l'accélération de la diversification économique et des changements structurels. La faiblesse de leurs capacités de production empêche ces pays de tirer le meilleur parti des préférences, ce qui explique pourquoi les réglementations sont importantes pour garantir l'utilisation de l'accès accordé. Il est également essentiel de mettre en œuvre des politiques sur les services afin de développer des secteurs de services à même de bénéficier de ces préférences. Les données sur les services à valeur ajoutée incorporées dans tous les secteurs économiques peuvent être utiles pour déterminer les secteurs de services qui contribuent le plus à la capacité de production globale, à la productivité et à la compétitivité.

*Les droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la santé*

66. La coopération internationale et la coordination des politiques sont nécessaires pour améliorer l'accès du plus grand nombre aux vaccins, aux traitements et aux diagnostics. Actuellement, le système de financement de la recherche et du développement dans le secteur de la santé est régi par l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Beaucoup estiment que les pays en développement, qui sont des utilisateurs plutôt que des producteurs de technologie, devraient être mieux représentés au sein des institutions qui établissent les normes sur ces questions. D'une manière générale, il convient de mettre en place un cadre renforcé en matière de multilatéralisme et de processus décisionnels qui favorise une participation plus active des pays les moins avancés, ce qui garantirait par ailleurs un plus large consensus.

67. Bien que certains médicaments essentiels soient devenus plus accessibles grâce aux dispositions prévues pour une maladie spécifique ou un médicament particulier, une approche plus globale permettrait d'améliorer le système commercial multilatéral. S'agissant de la COVID-19, par exemple, on ignore pour le moment quelle sera l'entité qui fixera les prix des vaccins lorsqu'ils seront mis au point, et qui en assumera le coût. On ignore également si les accords prévoient des dispositions garantissant que les vaccins seront vendus à des prix abordables aux pays les moins avancés<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> *Development Policy and Multilateralism after COVID-19.*