



Assemblée générale

Distr. générale
28 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session

Point 16 b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Système financier international et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution [74/202](#) de l'Assemblée générale, fait le point sur les conséquences économiques et financières de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) au niveau mondial et sur la réponse du système financier international. Il contient des propositions relatives au renforcement de la coopération internationale et à une mobilisation plus complète du filet de sécurité internationale en faveur des pays dans le besoin. Le rapport est organisé en cinq grandes sections : a) l'impact de la pandémie sur l'économie mondiale, les marchés financiers et les flux de capitaux ; b) la réponse internationale à la crise et le filet de sécurité financier ; c) les politiques et la réglementation financières qui favorisent la résilience et la durabilité ; d) l'application de réformes réglementaires et la mise en place de services de paiement transfrontaliers ; e) la cohérence des politiques institutionnelles et la réforme de la gouvernance.

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



I. Introduction

1. Dans sa résolution 74/202, l'Assemblée générale a constaté que des efforts avaient été consentis aux niveaux national, régional et international depuis la crise financière et économique mondiale de 2008 pour faire face aux risques systémiques, mais a également estimé qu'il fallait en faire plus dans plusieurs domaines, notamment pour gérer les conséquences de la volatilité des flux de capitaux, s'attaquer à l'endettement et aux difficultés budgétaires croissantes qui frappent de nombreux pays, réformer et renforcer le système financier international et poursuivre et améliorer la coordination des politiques financières et économiques à l'échelon international. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la crise sociale et économique qu'elle a déclenchée ont amplifié les risques sous-jacents associés au système financier international. De nombreux pays, en particulier les pays en développement, font face à une volatilité accrue des flux de capitaux et à une réduction des liquidités, ainsi qu'à une baisse des recettes d'exportation et des recettes fiscales. Pour certains pays, ces pressions exacerbent une défaillance existante liée au manque de soutenabilité de leur dette et d'autres vulnérabilités.

2. La communauté internationale a pris des mesures pour répondre à la crise en augmentant les liquidités mondiales et en imposant un moratoire sur la dette des pays les plus pauvres. Néanmoins, l'ampleur et l'éventuelle prolongation de la crise actuelle exigent des efforts supplémentaires pour atténuer les effets de la pandémie sur les économies et les populations et pour assurer un relèvement plus inclusif et plus durable.

3. Les mesures prises au niveau national et international pour faire face à la crise de la COVID-19 détermineront si le monde peut surmonter ce revers dans l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et reconstruire en mieux. Une coopération internationale sera nécessaire, notamment pour renforcer le filet de sécurité financière internationale, renforcer les politiques et la réglementation dans le secteur financier aux fins de l'instauration d'un développement durable, améliorer les services de paiement transfrontaliers et continuer de promouvoir la cohérence des politiques institutionnelles et la réforme de la gouvernance.

II. Contexte économique mondial, marchés financiers et flux de capitaux

4. La crise sanitaire internationale provoquée par la COVID-19 s'est rapidement transformée en une grave crise économique mondiale. Grâce aux mesures créatives et décisives qu'elles ont prises, les banques centrales des principales économies ont permis d'éviter une crise financière mondiale de grande ampleur lors des turbulences du marché en mars. Malgré la reprise des marchés financiers depuis avril 2020, des vulnérabilités persistent et de nombreux pays en développement continuent de souffrir d'un manque de liquidités.

A. Économie mondiale

5. Les premiers indicateurs de l'activité économique suggèrent que le scénario d'une contraction de l'économie mondiale d'environ 5 % en 2020, tel que décrit dans la mise à jour à la fin du premier semestre du rapport Situation et perspectives de l'économie mondiale 2020 (E/2020/58), est de plus en plus probable. Les perspectives pour 2021 sont encore plus incertaines, les prévisions à la fin du premier semestre variant entre une croissance mondiale s'établissant à 4,1 % dans le scénario de référence et une croissance de 0,5 % dans le scénario pessimiste. Certains pays en

développement devraient connaître une forte baisse de leur PIB, notamment ceux qui dépendent des exportations de produits de base et du tourisme, et ceux pour lesquels les envois de fonds constituent une importante source de revenus. Les petits États insulaires en développement comptent parmi les pays en développement les plus vulnérables.

6. Le ralentissement économique mondial a également eu des répercussions considérables sur les marchés du travail dans le monde entier. En juin 2020, 93 % des travailleurs du monde entier vivaient dans des pays où une forme ou une autre de mesures de fermeture des lieux de travail étaient appliquées. Selon les estimations de l'Organisation internationale du Travail, le nombre d'heures travaillées dans le monde a diminué de 14 % au cours du deuxième trimestre 2020 (par rapport au dernier trimestre 2019)¹. Les femmes et les jeunes sont plus exposés au risque de perdre leur emploi, car un nombre disproportionné d'entre eux travaillent dans des secteurs économiques qui ont été particulièrement touchés par la crise. En outre, les femmes ont été touchées par l'augmentation du travail domestique non rémunéré causée par la fermeture des écoles et des garderies et le déplacement de l'activité économique vers la sphère domestique².

7. Une croissance négative du PIB par habitant et des pertes massives d'emplois exacerberont la pauvreté dans le monde, en particulier dans les pays en développement où la protection sociale est limitée. Selon des estimations récentes, entre 71 millions et 100 millions de personnes pourraient basculer dans l'extrême pauvreté en 2020, ce qui anéantirait tous les progrès réalisés depuis 2017³.

B. Volatilité des marchés financiers et risques liés à la dette

8. Lorsque l'ampleur du choc provoqué par la COVID-19 a été plus largement reconnue en mars 2020, les marchés financiers mondiaux se sont effondrés : on a observé une chute des valeurs dans toutes les classes d'actifs et une volatilité à des niveaux inédits depuis le début de la crise financière de 2008.

9. En fixant un plancher aux prix des actifs en chute et en injectant les liquidités nécessaires, les banques centrales des grandes économies ont pris des mesures créatives et décisives qui ont permis d'éviter une crise financière mondiale de grande ampleur. Depuis le mois d'avril, les marchés financiers ont rebondi. En juin, les marchés d'actions des économies dont les secteurs financiers sont d'importance systémique avaient récupéré en moyenne environ 80 % de leurs valeurs de la mi-janvier, et l'élargissement initial des écarts sur les marchés du crédit s'était rétracté d'environ 70 %⁴.

10. Les vulnérabilités financières s'accumulaient depuis la période précédant la pandémie, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Si dans la plupart des pays le secteur bancaire était moins vulnérable que lors de la crise financière de 2008, en partie grâce au renforcement de la réglementation, d'autres vulnérabilités se sont aggravées en raison de la progression de l'effet de levier dans l'ensemble du système financier. La faiblesse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale a accru la prise de risque des investisseurs, ce qui a entraîné une hausse des investissements dans les obligations à haut rendement. En 2019, la dette des

¹ OIT, Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail. Cinquième édition : estimations actualisées et analyses, 30 juin 2020.

² Organisations des Nations Unies, « Note de synthèse : le monde du travail et la COVID-19 », 19 juin 2020.

³ Banque mondiale, « Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus) », 8 juin 2020.

⁴ Ibid.

entreprises et celle des ménages par rapport au PIB ont dépassé les niveaux d'avant 2008. Dans le même temps, la qualité de crédit moyenne de la dette a baissé. Le volume des prêts adossés (prêts à des entreprises à haut risque, dont la plupart sont ensuite intégrés dans des titres de créance garantis par des prêts) a doublé depuis la crise, pour atteindre 1 200 milliards de dollars en 2019.

11. Au cours des cinq premiers mois de 2020, les défaillances concernant des obligations de sociétés au niveau mondial ont atteint des chiffres jamais vus depuis 2009⁵. Si la chute des valeurs dans les différentes classes d'actifs constatée en mars 2020 a traduit une réévaluation des risques sous-jacents, due à la fois à l'évolution des fondamentaux et à la peur et l'incertitude, elle a par ailleurs été alimentée par un dénouement de positions pour couvrir des pertes et rembourser des dettes, ce qui a accru la pression sur les marchés.

12. En outre, il se peut que le risque ait été transféré du secteur privé au secteur public, car les banques centrales ont acheté un montant accru d'obligations du secteur privé et, dans le cas de la Réserve fédérale des États-Unis d'Amérique, des prêts bancaires à des entreprises privées⁶. En conséquence, les bilans des banques centrales des économies développées ont augmenté à un taux plus de deux fois supérieur à celui de 2008-2009⁷.

13. La crise a également mis en péril la viabilité de la dette de nombreux pays en développement, car les besoins en dépenses publiques ont augmenté alors que les recettes s'effondraient. Cela a exacerbé les risques liés à la dette souveraine existants. Avant la pandémie, près de la moitié des pays les moins avancés et des autres pays à faible revenu étaient déjà à haut risque de surendettement ou surendettés, et cette proportion augmente en raison de la crise. De nombreux pays à revenu intermédiaire subissent également une pression accrue concernant la soutenabilité de leur dette. Par exemple, six petits États insulaires en développement à revenu intermédiaire ont une dette publique et un service de la dette particulièrement élevés, qui représentent en moyenne plus de 40 % de leurs recettes.

C. Flux de capitaux

14. Le début de la pandémie de COVID-19 a déclenché des sorties de capitaux record des pays en développement au cours du premier trimestre 2020. Dans les pays émergents, les flux sortants d'investissements de portefeuille de non-résidents ont atteint près de 100 milliards de dollars entre fin janvier et fin mars, les écarts de crédit sur les obligations garanties ont passé les 600 points de base et les taux de change ont chuté. Les sorties de capitaux dues à la pandémie sont venues s'ajouter à des tendances déjà négatives. À la fin de 2019, on estimait que les flux nets de capitaux vers les pays en développement étaient redevenus négatifs, principalement en raison des flux sortants hors d'Asie de l'Est⁸.

15. Depuis avril, les marchés financiers internationaux connaissent une stabilisation relative et les taux de change de plusieurs pays ont connu une reprise, en partie grâce à la stabilisation des cours du pétrole. Les pays à revenu intermédiaire ont attiré des flux d'investissements de portefeuille de non-résidents de quelque 55 milliards de

⁵ Ibid.

⁶ Pour la première fois, les banques centrales de certains pays en développement ont également eu recours à des mesures d'assouplissement quantitatif.

⁷ Fonds monétaire international (FMI), « Mise à jour du rapport sur la stabilité financière dans le monde », juin 2020.

⁸ FMI, *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers* (Washington, octobre 2019), tableau A13. Les agrégats recalculés correspondent à la définition des « pays en développement » utilisée à l'ONU.

dollars au deuxième trimestre, grâce aux émissions de titres de créance par quelques pays. Pour le seul mois de juin, les entrées totales ont atteint 32 milliards de dollars, avec des émissions de titres de créance de 23,5 milliards de dollars et 9,5 milliards de dollars d'entrées de capitaux⁹. Pourtant, malgré cette reprise, de nombreux pays en développement continuent de souffrir de graves pénuries de liquidités.

16. Bien qu'il soit généralement plus stable et plus orienté vers le long terme que les flux de portefeuille, l'investissement étranger direct (IED), devrait se contracter jusqu'à 40 % en 2020 – une baisse plus importante que lors de la crise financière de 2008¹⁰. Après avoir atteint 1 540 milliards de dollars en 2019, et après une croissance atone au cours de la dernière décennie, l'IED passerait sous la barre des 1000 milliards de dollars pour la première fois depuis 2005. On s'attend à ce que les effets de ce phénomène diffèrent selon les groupes de pays : les pays en développement, en particulier, devraient connaître une baisse plus marquée des flux entrants, en raison du rôle plus important des investissements dans les industries extractives et à forte intensité de valeur ajoutée, qui ont été gravement touchées. Les pays en développement ont également moins de marge de manœuvre budgétaire que les économies développées pour appliquer des mesures de soutien économique.

17. En 2021, les difficultés financières, les contraintes de liquidité et les perspectives économiques incertaines devraient continuer à peser sur les plans d'investissement, et l'investissement étranger direct devrait diminuer de 5 à 10 % supplémentaires. À l'avenir, les flux d'IED subiront les effets de tendances à long terme, telles que l'établissement de chaînes de valeur mondiales plus courtes et plus diversifiées, le rôle de plus en plus important de l'économie numérique et la concentration croissante de la valeur ajoutée. Les stratégies de promotion de l'investissement devront être adaptées à ces difficultés et à ces perspectives nouvelles, moyennant notamment l'alignement de l'IED sur le développement durable et la facilitation d'investissements plus importants en faveur des objectifs de développement durable dans les pays en développement.

Politiques de gestion des flux de capitaux

18. Si les investissements à long terme peuvent stimuler la croissance et soutenir le développement durable, la volatilité des flux de capitaux internationaux à court terme peut poser des problèmes importants aux économies en développement, avec un impact potentiel sur le prix des actifs, les taux de change, la soutenabilité de la dette et la stabilité financière. Comme les États Membres l'ont reconnu dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, 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.

19. Plusieurs pays ont pris des mesures ciblées pour faire face à la volatilité des flux de capitaux causée par la crise de la COVID-19. Plusieurs économies émergentes, en particulier les plus grandes, ont assoupli les limites applicables aux entrées de capitaux. Certains pays ont réduit les réserves obligatoires en devises ou suspendu les impôts sur les dettes en devises des institutions financières. Certains petits pays ont instauré des restrictions applicables aux sorties de capitaux et renforcé les restrictions

⁹ Institut de finance internationale, Capital Flows Tracker, données pour mai, juin et juillet 2020.

¹⁰ *World Investment Report 2020* [Rapport sur l'investissement dans le monde 2020] (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.20.II.D.23).

applicables aux paiements et transactions internationaux et à l'achat de devises pour les transferts à l'étranger¹¹.

20. Il convient de mettre en place avec soin des mesures de gestion des comptes de capitaux afin de ne pas décourager les investissements à long terme en faveur du développement durable. L'incorporation des cadres de gestion des capitaux aux cadres de financement nationaux intégrés renforcerait la cohérence entre la gestion des comptes de capitaux et les politiques macroprudentielles¹². Le Fonds monétaire international (FMI) a mis en avant le concept d'un cadre politique intégré qui peut faire partie d'un cadre de financement national intégré plus large. Le cadre politique intégré s'appuie sur une série d'alternatives pour formuler le meilleur ensemble réglementaire, s'agissant notamment des politiques monétaires, des taux de change, des politiques macroprudentielles et des politiques de gestion des flux de capitaux, afin de répondre aux besoins des différents pays.

21. Il est également possible de renforcer la coopération et d'explorer les perspectives de soutien multilatéral en matière de gestion des comptes de capitaux, notamment grâce à la fourniture de conseils et d'une assistance technique. Il pourrait être utile de mieux comprendre comment les pays d'origine de flux de capitaux peuvent atteindre leurs objectifs nationaux tout en évitant les retombées internationales importantes et la volatilité.

D. Envois de fonds des travailleurs

22. Les envois de fonds des travailleurs peuvent améliorer la balance des paiements des pays qui en bénéficient et fournir un soutien contracyclique, car les migrants ont tendance à envoyer plus d'argent à leur famille lorsque leur pays d'origine subit un ralentissement économique. Toutefois, en raison du caractère synchronisé de la crise de la COVID-19, les envois de fonds devraient diminuer en même temps que les flux de capitaux internationaux, au moment même où les besoins des ménages dans les pays bénéficiaires augmentent. À l'échelle mondiale, les envois de fonds vers les pays à revenu faible ou intermédiaire devraient diminuer d'environ 20 % en 2020 (après avoir atteint un niveau record de 554 milliards de dollars en 2019), en raison d'une baisse du taux d'emploi et du niveau des salaires des travailleurs migrants dans leurs pays d'accueil¹³.

23. Dans le même temps, le coût des envois de fonds reste élevé sur de nombreux corridors. À l'échelle mondiale, le coût moyen afférent à l'envoi de 200 dollars est resté élevé, s'établissant à 6,7 % au deuxième trimestre 2020, soit à peine moins que l'année précédente¹⁴. Ce coût élevé s'explique en partie par la perte de relations de correspondance bancaire sur certains couloirs de transferts de fonds, comme nous le verrons plus loin.

¹¹ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « COVID-19 and global capital flows: OECD report to G20 International Financial Architecture Working Group », juin 2020 ; et FMI, « Policy responses to COVID-19 ».

¹² Voir *Financing for Sustainable Development Report 2019* [Rapport sur le financement du développement durable 2019 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.7)].

¹³ Banque mondiale, « Selon la Banque mondiale, les remises migratoires devraient connaître un repli sans précédent dans l'histoire récente », communiqué de presse, 22 avril 2020.

¹⁴ Banque mondiale, « Remittance prices worldwide », numéro 34, juin 2020.

III. Réponse internationale à la crise et filet de sécurité financière

24. La communauté internationale a pris des mesures pour répondre à la crise de la COVID-19, bien que l'ampleur et l'éventuelle prolongation de cette situation difficile exigent des efforts communs supplémentaires pour surmonter la crise et assurer une reprise plus durable.

A. Suspension et allègement de la dette

25. Pour alléger le fardeau de la dette de certains pays vulnérables, le Groupe des 20 (G20) a proposé l'Initiative de suspension du service de la dette concernant la dette bilatérale officielle à 73 pays en développement à faible revenu, dont l'ensemble des pays les moins avancés et 13 petits États insulaires en développement, qui peuvent prétendre à une aide de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. Afin de fournir des liquidités à d'autres pays, le G20 a appelé les créanciers du secteur privé à participer à des conditions comparables et les banques multilatérales de développement à étudier les possibilités d'accorder une suspension des paiements du service de la dette. En outre, le FMI accorde un allègement du service de la dette à 27 de ses membres les plus pauvres, au titre de son Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes, pour une phase initiale de six mois. Il travaille actuellement à la collecte de fonds supplémentaires pour le Fonds afin de pouvoir prolonger la période d'allègement du service de la dette à deux ans.

26. L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 permettra aux pays participants de libérer des ressources à court terme pour répondre aux besoins de financement liés à la COVID-19, mais elle ne s'attaque pas aux vulnérabilités liées à la dette à long terme. En outre, comme la suspension ne s'applique qu'à la dette bilatérale officielle, elle ne couvre qu'environ un tiers des obligations de service de la dette extérieure des pays remplissant les conditions requises, et ce jusqu'à la fin de 2020.

27. L'initiative de suspension du service de la dette devrait contribuer à favoriser la soutenabilité de la dette des pays en fournissant les liquidités nécessaires. Néanmoins, en juillet 2020, seuls un peu plus de 55 % des pays remplissant les conditions requises avaient demandé à participer à l'initiative. Les agences de notation ont placé certains des pays remplissant les conditions requises sous surveillance négative, en partie en raison de la possibilité que des créanciers privés se joignent à l'initiative et déclenchent des manquements réciproques. En conséquence, certains pays débiteurs, en particulier ceux qui ont une forte proportion de dettes envers des créanciers privés (et donc un pourcentage plus faible pouvant être pris en compte dans le moratoire), ont choisi de ne pas participer. En réponse, l'Institut de finance internationale a préparé un projet de dérogation concernant les clauses de manquement réciproque dans les contrats de dettes commerciales, mais des discussions plus approfondies avec les agences de notation sont nécessaires.

28. En se limitant aux pays les plus pauvres, l'initiative exclut également les pays à revenu intermédiaire disposant de liquidités limitées, dont certains sont également à haut risque de surendettement ou sont déjà en situation de surendettement, comme indiqué ci-dessus.

29. Pour aborder le problème du surendettement des États dans une perspective plus globale et à long terme, une approche en trois phases est proposée dans « Dette et COVID-19 : une action mondiale et solidaire » : a) un temps d'arrêt concernant l'ensemble du service de la dette pour tous les pays en développement qui le

demandent ; b) un allègement supplémentaire de la dette pour les pays en développement très endettés afin d'éviter les défauts de paiement et de créer une marge de manœuvre pour les investissements liés aux objectifs de développement durable ; c) des améliorations de l'architecture financière internationale, grâce à des mécanismes plus équitables et plus efficaces de résolution des crises de la dette, ainsi qu'à des emprunts et des prêts plus responsables¹⁵. Ces éléments sont conformes à l'appel lancé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba qui vise à faire en sorte que les restructurations de la dette soient équitables, ordonnées, opportunes et efficaces, et à créer une marge de manœuvre budgétaire permettant aux pays d'investir en faveur des objectifs de développement durable.

B. Filet de sécurité financière international

30. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres ont également souligné la nécessité de renforcer le filet permanent de sécurité financière international, avec pour structure centrale un FMI fort et fondé sur le principe des quotes-parts.

Le FMI au centre du filet de sécurité financière international

31. Outre l'allègement du service de la dette qu'il propose au titre du Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes, le FMI répond aux demandes de financement d'urgence de plus d'une centaine de pays, grâce à ses mécanismes de financement d'urgence, la Facilité de crédit rapide et l'instrument de financement rapide. La Facilité de crédit rapide est un instrument de prêt à des conditions favorables destiné aux pays à faible revenu qui relève du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Le FMI s'efforce actuellement de tripler le volume du Fonds¹⁶. L'instrument de financement rapide peut être utilisé par tous les pays membres qui font face à un besoin urgent concernant leur balance des paiements, sans qu'il soit nécessaire de mettre en place un programme à part entière.

32. En avril 2020, le FMI a établi un nouveau mécanisme – la ligne de liquidité à court terme – pour fournir à des pays membres dont les politiques et les fondamentaux sont très solides un accès rapide à des liquidités afin de soutenir à court terme et de manière modérée leur balance des paiements. Selon les estimations, la demande globale pour ce mécanisme devrait atteindre 55 milliards de dollars, mais à la fin du mois de juin 2020, aucun pays remplissant les conditions requises n'avait officiellement demandé à y avoir accès.

33. Avant l'épidémie de COVID-19, les membres du FMI avaient approuvé un ensemble de mesures concernant les ressources et la réforme de la gouvernance du FMI qui maintient la capacité de prêt globale actuelle du Fonds à environ 1 000 milliards de dollars¹⁷. Près de la moitié de cette capacité est constituée de ressources permanentes sous forme de quotes-parts au FMI (outre qu'elles fournissent des ressources, les quotes-parts servent également à déterminer les droits de vote des pays membres, l'accès au financement et les émissions de droits de tirage spéciaux). Le reste de la capacité de prêt est constitué de ressources empruntées que le Fonds peut

¹⁵ Organisation des Nations Unies, « Dette et COVID-19 : une action mondiale et solidaire », 17 avril 2020.

¹⁶ Pour un aperçu actualisé des mesures prises par le FMI pour faire face à la COVID-19, voir FMI, « COVID-19 financial assistance and debt service relief ».

¹⁷ FMI, « Les pays membres du FMI approuvent un ensemble de mesures concernant les ressources et la réforme de la gouvernance du FMI », 18 octobre 2019.

obtenir auprès des pays membres en cas de besoin, dans le cadre des Nouveaux accords d'emprunt et d'accords d'emprunt bilatéraux.

34. Fin juin 2020, le FMI mettait environ 250 milliards de dollars, soit un quart de sa capacité de prêt, à la disposition des pays membres au titre de l'aide financière liée à la COVID-19 et à l'allègement du service de la dette. Les besoins devraient dépasser ce montant – en avril, le FMI a estimé que les besoins de financement des pays en développement atteindraient environ 2 500 milliards de dollars – et il pourrait être nécessaire d'activer les Nouveaux accords d'emprunt convenus ainsi qu'un nouveau cycle d'emprunts bilatéraux (dans le cadre d'accords d'emprunt bilatéraux).

Un rôle à jouer pour les droits de tirage spéciaux ?

35. Au-delà de sa capacité de prêt, le FMI émet des droits de tirage spéciaux pour compléter les réserves officielles des pays membres. Une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux dans un contexte de crise n'est pas sans précédent : en 2009, pendant la crise financière mondiale, le FMI a émis 183 milliards de droits de tirage spéciaux pour soutenir les pays en développement, portant le total cumulé des allocations à environ 204 milliards de droits de tirage spéciaux (soit l'équivalent d'environ 280 milliards de dollars en 2020).

36. Diverses propositions concernant l'utilisation des droits de tirage spéciaux ont été formulées, et ont reçu des degrés variables de soutien politique : ces propositions allaient d'une nouvelle allocation des droits de tirage spéciaux existants à un élargissement des utilisations des droits qui nécessiterait des changements institutionnels.

37. Une proposition prévoyait que les pays membres du FMI puissent réattribuer les droits de tirage spéciaux existants des pays disposant de réserves internationales suffisantes aux pays qui en ont le plus besoin. Par exemple, les pays qui n'utilisent pas leurs allocations pourraient les placer dans un fonds d'affectation spéciale géré par le FMI, qui les mettrait à la disposition des pays qui feraient une demande en ce sens. Un tel fonds pourrait s'inspirer du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ou du Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI, à la différence qu'il ne serait pas réservé aux pays à faible revenu. Cependant, même si 150 milliards de dollars étaient collectés auprès des pays à revenu élevé afin d'être réattribués à des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, ce montant serait probablement insuffisant pour les pays dans le besoin. L'établissement d'un tel mécanisme nécessiterait un vote favorable du Conseil d'administration et un appui correspondant à 85 % des droits de vote des membres du FMI.

38. Une deuxième option consisterait à procéder à une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux, ce qui nécessiterait également un soutien correspondant à 85 % des droits de vote des membres du FMI. Toutefois, sans réattribution, ces nouveaux fonds n'atteindraient pas nécessairement les pays qui en ont le plus besoin, car les pays à revenu élevé recevraient près des deux tiers du total, conformément à leurs quotes-parts du FMI. Néanmoins, une émission de 1 000 milliards de dollars permettrait aux pays à revenu faible et intermédiaire de disposer d'environ 330 milliards de dollars de réserves internationales supplémentaires. Une émission moins importante, de 600 milliards de dollars, pourrait être plus aisément réalisable, car elle ne nécessiterait pas l'approbation parlementaire de certains grands pays membres. Une nouvelle émission nécessiterait également un vote favorable du Conseil d'administration, mais pas une modification des Statuts du FMI, pourvu qu'il soit établi qu'il existe « un besoin global d'ajouter aux réserves » (art. XVIII, par.1 b) des Statuts).

39. Une troisième option serait l'émission de nouveaux droits de tirage spéciaux, assortie d'un mécanisme de réattribution ultérieure aux pays qui en ont le plus besoin. Si un tel mécanisme ou fonds d'affectation spéciale devait être conçu dans le cadre de la première étape d'une entreprise de réaffectation des droits de tirage spéciaux existants, il serait prêt à être utilisé dans ce scénario. La combinaison d'une nouvelle émission et d'une réallocation renforcerait l'impact de l'émission sur le niveau de liquidités sans entraîner de coûts supplémentaires importants pour les pays qui n'utilisent pas leurs allocations. Une autre option serait que les pays les plus riches prêtent leurs droits de tirage spéciaux inutilisés au FMI afin d'augmenter la capacité de prêt de celui-ci.

40. D'autres propositions portent notamment sur l'utilisation de droits de tirage spéciaux pour des programmes d'achat d'actifs ou des fonds de vente de créances avec décote, par exemple pour faciliter les engagements de dépenses liées à la COVID-19 ou les investissements dans le domaine du climat. Des fonds d'affectation spéciale comparables au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance pourraient être établis à la Banque mondiale et dans les banques régionales de développement (qui sont déjà tenues de détenir des droits de tirage spéciaux).

41. Parmi les propositions les plus radicales, on peut citer celle visant à renforcer l'utilisation des droits de tirage spéciaux comme monnaie mondiale ou comme support d'investissement par des acteurs autres que les banques centrales, mais cela nécessiterait des changements institutionnels, qui ne bénéficieraient pas d'un soutien politique suffisant.

Filets de sécurité financière régionaux

42. Les mécanismes de financement régionaux, qui prévoient des accords de mise en commun des réserves régionales, des lignes d'échange financier, des facilités de prêt et un soutien technique, constituent une couche supplémentaire importante du filet de sécurité financière mondial. Pour faire face à la crise actuelle, le Fonds monétaire arabe, la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, le Fonds eurasiatique de stabilisation et de développement, le Mécanisme européen de stabilité et le Fonds latino-américain de réserve ont intensifié leur coopération avec le FMI pour soutenir leurs pays membres sur le terrain.

43. À la mi-mai 2020, le Mécanisme européen de stabilité a mis à la disposition de ses États membres de la zone euro un soutien dans le cadre de la crise pandémique, à hauteur d'un montant équivalent à 2 % du PIB des membres à la fin de 2019. En mai également, le Fonds latino-américain de réserve a approuvé un programme sur la dette visant à augmenter sa capacité de prêt de 60 % pour la porter à 6,8 milliards de dollars. En juin, le Fonds monétaire arabe a approuvé et débloqué 309 millions de dollars destinés à soutenir financièrement ses pays membres ; par ailleurs, un amendement de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai permettant à celle-ci de renforcer sa réactivité face à la crise, notamment en jouissant d'une plus grande flexibilité concernant les accords de cofinancement et en renforçant le mécanisme de coordination avec le FMI, est entré en vigueur.

44. À l'avenir, la coopération entre les mécanismes de financement régionaux et entre ces derniers et le FMI peut encore être renforcée, notamment dans le cadre des dialogues annuels de haut niveau et des séminaires de recherche communs organisés par les mécanismes de financement régionaux, et moyennant l'amélioration de l'échange d'informations et de la coordination de l'aide aux pays membres, ainsi que par l'établissement d'accords de cofinancement, lorsque cela est approprié et possible.

Lignes bilatérales d'échange financier (lignes de swap)

45. L'extension des lignes de swap bilatérales a également soutenu les marchés financiers et contribué à atténuer les pressions sur les liquidités internationales. Depuis le début de la crise de la COVID-19, la Réserve fédérale des États-Unis a porté à 14 le nombre de pays bénéficiant de lignes de swap. Entre mars et mai, d'autres banques centrales ont tiré 449 milliards de dollars des lignes de swap de la Réserve fédérale, soit moins que le pic de 583 milliards de dollars atteint au plus fort de la crise financière de 2008. Toutefois, la grande majorité des pays en développement n'a pas accès aux devises dans le cadre d'accords de ce type.

C. Banques multilatérales et régionales de développement

46. Les banques multilatérales et autres banques internationales de développement sont bien placées pour soutenir les pays membres en temps de crise. Considérées collectivement, ces banques ont commencé l'année 2020 avec une capacité de financement renforcée. Dans le cadre de sa reconstitution des ressources pour les exercices 2021-2023, l'Association internationale de développement de la Banque mondiale a collecté 82 milliards de dollars, soit 7 de plus que lors de la reconstitution précédente. En 2019, les actionnaires de la Banque africaine de développement ont approuvé une augmentation de capital de 115 milliards de dollars, la plus importante depuis la création de la Banque en 1964. Le Fonds africain de développement, qui permet à la Banque africaine de développement de prêter à des conditions favorables, a été reconstitué avec 7,6 milliards de dollars pour la période 2020-2022, soit une augmentation de 32 % par rapport au cycle précédent.

47. La Banque mondiale a annoncé qu'elle fournira jusqu'à 160 milliards de dollars de financement jusqu'à la mi-2021 pour faire face à la crise de la COVID-19, dont plus de 50 milliards de dollars de ressources provenant de l'Association internationale de développement sous forme de dons ou de prêts à des conditions très favorables. Outre qu'il permettra de continuer à soutenir les soins de santé, ce financement privilégiera la protection sociale, la lutte contre la pauvreté et le financement à l'appui de réformes. La Société financière internationale alloue 8 milliards de dollars destinés à aider les microentreprises et petites et moyennes entreprises, et l'Agence multilatérale de garantie des investissements a établi un mécanisme doté de 6,5 milliards de dollars pour aider les investisseurs et les prêteurs du secteur privé à lutter contre la pandémie.

48. Au niveau régional, la Banque européenne d'investissement s'est engagée à hauteur de 200 milliards d'euros, la Banque asiatique de développement 20 milliards, la Banque africaine de développement 10 milliards, la Banque interaméricaine de développement 12 milliards et la Banque islamique de développement 2,3 milliards. La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures a mis à disposition 10 milliards de dollars dans le cadre de son mécanisme de relèvement après la crise de la COVID-19. La Nouvelle Banque de développement a annoncé qu'elle avait la capacité financière de fournir au total 10 milliards de dollars d'aide pour faire face à la crise.

49. Les banques multilatérales et régionales de développement ont certes pris des engagements importants, mais selon des estimations récentes, nombre d'entre elles disposent encore d'une marge de manœuvre leur permettant d'accroître leur capacité de prêt, ce qu'elles pourraient faire notamment en révisant et en réformant les limites statutaires applicables aux prêts, le cas échéant¹⁸. Il se peut également que des appels

¹⁸ Chris Humphrey, « All hands on deck: how to scale up multilateral financing to face the COVID-19 crisis », Overseas Development Institute, avril 2020.

à de nouvelles augmentations de capital soient lancés pour renforcer la capacité de prêt.

IV. Politiques et réglementation financières qui favorisent la résilience et la durabilité

50. Au-delà de la réponse immédiate à la crise, la pandémie offre aux pays l'occasion de reconstruire en mieux, notamment en intégrant les risques de catastrophe et autres risques non économiques à long terme aux politiques financières et aux cadres réglementaires.

51. Un nombre croissant de banques centrales et d'organismes de réglementation financière ont reconnu la nécessité de tenir compte des risques non économiques – notamment les effets des changements climatiques – car une réévaluation des actifs peut exposer les assureurs et les banques à des pertes importantes pouvant avoir des répercussions systémiques sur la stabilité financière. Cependant, les décideurs ont besoin d'informations fiables et transparentes sur ces risques ainsi que leurs impacts potentiels sur les revenus.

52. Dans le domaine des risques climatiques, l'Équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat a notamment recommandé que les risques importants menaçant à court, moyen et long terme les activités, la stratégie et la planification financière d'une organisation soient déclarés¹⁹. Toutefois, en raison du caractère largement volontaire des bilans en matière de viabilité, les entreprises décident des indicateurs sur lesquels elles font rapport, de sorte qu'elles peuvent choisir de ne rendre compte que des résultats positifs et éviter de communiquer sur les impacts négatifs. Malgré les progrès réalisés, dans une enquête qu'elle a menée en 2019, l'Équipe spéciale a constaté que la majorité des entreprises ne divulguaient pas d'informations suffisamment claires sur l'impact financier potentiel des questions liées au climat ou sur la résilience de leurs stratégies.

53. Les appels se multiplient donc pour rendre obligatoire l'établissement de bilans en matière de viabilité afin de créer des conditions équitables pour tous et de renforcer la résilience de l'économie et des marchés financiers. Cette obligation de déclaration pour les grandes entreprises devrait inclure un ensemble commun de critères mesurables sociaux et environnementaux afin de veiller à ce que la déclaration soit significative et comparable à celle d'autres entreprises.

54. En 2019, le Network for Greening the Financial System – une association de 55 banques centrales et superviseurs, dont ceux de presque tous les pays du G20 – a publié un ensemble de lignes directrices visant à inciter vivement leurs pairs à évaluer le coût que représente le risque lié aux changements climatiques dans le cadre de la réglementation des sociétés financières. Ces lignes directrices contiennent, par exemple, une recommandation visant à inclure le risque climatique dans les tests de résistance concernant le secteur bancaire ou, au minimum, à allonger la durée sur laquelle portent les tests existants pour tenir compte des risques à long terme²⁰. De même, le FMI travaille à l'intégration du risque climatique aux tests de résistance macrofinancière²¹.

¹⁹ Équipe spéciale des informations financières ayant trait au climat, « Final report: recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures », juin 2017.

²⁰ Network for Greening the Financial System, « First comprehensive report: a call for action – climate change as a source of financial risk », avril 2019.

²¹ Tobias Adrian, James Morsink et Liliana Schumacher, « Stress testing at the IMF », document n° 20/04 du Département des marchés monétaires et de capitaux (Fonds monétaire international, Washington, 2020).

55. La réglementation du secteur financier peut également soutenir les investisseurs à la recherche d'options d'investissement durable en établissant des normes minimales devant être respectées par les produits d'investissement commercialisés comme durables. Par exemple, la taxonomie utilisée par l'Union européenne en matière de financement durable, adoptée par le Parlement européen en juin 2020, fournit des critères clairs aux investisseurs sur ce qui constitue une activité durable. En outre, les conseillers en investissements devraient être tenus par la réglementation de demander à leurs clients quelles sont leurs préférences en matière de durabilité, en plus des informations qu'ils sollicitent déjà auprès d'eux.

56. Pendant la crise de la COVID-19, les programmes de sauvetage gouvernementaux ont pu être subordonnés à des exigences plus strictes de déclaration concernant les questions socio-économiques et environnementales. Les décideurs pourraient également aider les marchés financiers à avoir une réflexion à plus long terme, ce qui contribuerait à mieux prendre en compte les risques non économiques, en encourageant les agences de notation et les autres acteurs du marché à allonger l'horizon temporel de leurs évaluations de crédit et à élaborer des indices boursiers axés sur la durabilité à long terme.

57. En matière de politique monétaire, les mandats des banques centrales sont généralement axés soit uniquement sur la stabilité des prix, soit sur la stabilité des prix et d'autres facteurs socio-économiques, tels que l'emploi. Pour de nombreuses banques centrales, la question principale en ce qui concerne les risques non économiques est donc de savoir dans quelle mesure ces risques auront finalement un impact sur les objectifs fixés.

58. Il n'existe pas de consensus sur le rôle des portefeuilles des banques centrales elles-mêmes en matière de soutien des investissements verts. Par exemple, la Réserve fédérale des États-Unis et la Banque du Japon considèrent que cela ne relève pas de leur mandat, tandis que la Banque d'Angleterre et la Banque centrale européenne ont manifesté un vif intérêt pour de telles politiques. En 2019, la Banque des règlements internationaux a lancé un fonds d'obligations vertes, qui permet aux banques centrales d'inclure des objectifs de durabilité environnementale dans la gestion de leurs réserves²².

59. Les banques centrales qui sont en mesure de le faire pourraient jouer un rôle plus actif, en tenant compte de la manière dont les décisions en matière de politique monétaire influencent les risques non économiques. Par exemple, une deuxième recommandation du Network for Greening the Financial System est que les banques centrales prennent en compte les objectifs de durabilité dans leur propre gestion de portefeuille. Les appels à entreprendre un assouplissement quantitatif vert, notamment dans le cadre des mesures prises par les banques centrales pour faire face à la COVID-19, vont dans ce sens, tout comme d'autres propositions, comme les cadres de garantie axés sur le climat, les politiques d'allocation de crédits et les incitations financières directes.

V. Application de réformes réglementaires et services de paiement transfrontaliers

60. Premier test de grande ampleur pour le système financier depuis la crise financière de 2008, la crise de la COVID-19 a montré que ledit système, en particulier le système bancaire, est plus stable qu'il ne l'était en 2008. Néanmoins, elle a

²² Banque des règlements internationaux, « BIS launches green bond fund for central banks », communiqué de presse, 26 septembre 2019.

également révélé des vulnérabilités, y compris dans les institutions financières non bancaires.

61. Avant la pandémie, on s'intéressait de plus en plus aux conséquences involontaires de la réglementation pour le développement durable. L'un des points jugés préoccupants concernait les activités de correspondant bancaire, lesquelles ont des répercussions sur les flux et les paiements transfrontaliers, notamment les envois de fonds.

A. Réglementation des institutions financières bancaires et non bancaires

62. Dans le cadre des mesures prises pour faire face à la crise de la COVID-19, les autorités de contrôle dans le domaine financier de nombreux pays ont pris une série d'initiatives visant à soutenir l'apport de liquidités et à assurer la continuité des activités des banques et des systèmes de paiement. Les organes normatifs internationaux ont publié des lignes directrices pour aider les autorités nationales, en les encourageant à : utiliser les normes mondiales avec une certaine souplesse ; revoir et ajuster les délais d'application des normes reconnues ; renforcer la transparence et la protection des consommateurs²³. Les services du FMI et de la Banque mondiale ont également proposé aux autorités de contrôle un ensemble de recommandations communes qui encouragent une certaine flexibilité dans le cadre du respect des normes réglementaires minimales et des principes de surveillance convenus au niveau international afin de réduire autant que possible l'accumulation de nouveaux risques menaçant la stabilité financière à moyen terme²⁴.

63. Les principales réformes de la réglementation financière décidées par le G20 à la suite de la crise financière de 2008 sont désormais en place, bien que leur application ait progressé de façon inégale. À l'avenir, des travaux supplémentaires seront nécessaires pour garantir que les réformes suivent le rythme de l'évolution du système financier et des nouvelles vulnérabilités²⁵.

64. Les grandes banques disposent de fonds propres plus importants, sont moins endettées et détiennent plus de liquidités qu'avant la crise financière de 2008. Néanmoins, une reprise plus lente que prévu et une augmentation des défauts de paiement et des faillites mettront à l'épreuve la capacité des institutions financières à absorber les pertes. Pour préserver le capital des banques en prévision de telles pertes, les banques centrales du monde entier ont restreint les rachats d'actions et les distributions de dividendes. En juillet 2020, les pays du G20 ont inclus cette approche comme une des options permettant de préserver la capacité d'absorption des pertes et de prêt du secteur bancaire²⁶. Si un certain nombre de banques centrales ont reporté les exercices périodiques de simulation de crise, beaucoup ont effectué ou sont en train d'effectuer des analyses de vulnérabilité pour évaluer l'état de préparation des

²³ FMI et Banque mondiale, « COVID-19: the regulatory and supervisory implications for the banking sector – a joint IMF – World Bank staff position note », 21 mai 2020 ; Conseil de stabilité financière, « COVID-19 pandemic: financial stability implications and policy measures taken », 15 avril 2020.

²⁴ FMI et Banque mondiale, « COVID-19: the regulatory and supervisory implications for the banking sector ».

²⁵ Conseil de stabilité financière, « Implementation and effects of the G20 financial regulatory reforms: fifth annual report », 16 octobre 2019.

²⁶ Groupe des 20 (G20), Communiqué des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 réunis le 18 juillet 2020.

banques pour ce qui est de faire face aux risques que la crise actuelle fait peser sur le capital et les liquidités²⁷.

65. Des progrès ont également été réalisés concernant la réglementation des institutions financières non bancaires, qui supportent actuellement une part plus importante du risque financier et peuvent être des vecteurs de propagation du risque et de la volatilité à d'autres parties du système financier²⁸. Bien que des lacunes subsistent dans la réglementation, ce qui s'explique en partie par la nature dynamique du secteur, les membres du Conseil de stabilité financière ont adopté un cadre de surveillance convenu au niveau international. L'application des normes relatives aux fonds du marché monétaire est avancée dans les pays qui abritent les plus grands marchés pour ces fonds. L'application des mesures visant à mieux aligner les incitations des institutions émettant des titres adossés à des actifs sur les risques inhérents à ces titres a elle aussi bien progressé, mais de nouveaux produits présentant des profils de risque similaires apparaissent continuellement, et l'application des règles relatives à la prise de risques aux différentes catégories de produits n'est pas uniforme.

66. Un certain nombre de pays ont inclus les institutions financières non bancaires dans les mesures de soutien au secteur financier qu'ils ont prises récemment, notamment l'accès aux garanties de prêts et la possibilité de s'engager dans des activités de mise en pension pour recevoir des devises²⁹.

B. Activités de correspondant bancaire

67. Les opérations par correspondants bancaires facilitent la majeure partie des paiements transfrontaliers sur lesquels s'appuient le commerce mondial, les finances et les envois de fonds. Il s'agit de dispositifs en vertu desquels une banque (généralement une grande banque internationale) du pays de destination (établissement correspondant) détient des dépôts appartenant à d'autres banques du pays d'origine (établissement répondant). Le correspondant bancaire fournit aux établissements répondants des services de paiement et d'autres types de services sur le marché local. Les établissements répondants ouvrent des comptes dans les établissements correspondants et échangent des messages pour régler leurs obligations en créditant et en débitant ces comptes³⁰.

68. Malgré une forte augmentation des paiements transfrontaliers au cours de la dernière décennie – stimulée par la croissance du commerce international, l'expansion des activités de commerce électronique transfrontalières et l'augmentation des voyages et des migrations internationaux – les opérations par correspondants bancaires ont diminué de 20 % entre 2011 et 2018³¹. Pendant la même période, le nombre de couloirs de paiement actifs entre pays a diminué de 10 %, et a été ramené de 10 800 à 9 800³². Cette diminution a été inégale d'une région à l'autre ; c'est en

²⁷ Voir, par exemple, Institut de finance internationale, « Prudential regulatory measures in response to COVID-19 (as of July 10, 2020) ».

²⁸ Les institutions financières non bancaires comprennent les produits structurés, les fonds d'investissement, les fonds du marché monétaire, les fonds spéculatifs, les courtiers, les sociétés fiduciaires et les autres prêteurs qui ne relèvent ni du secteur bancaire ni des assurances.

²⁹ Voir, par exemple, FMI, « Policy responses to COVID-19 ».

³⁰ Voir Comité des paiements et des infrastructures de marché, *Correspondent Banking*, (Banque des règlements internationaux, 2016) ; Morten Bech et Jenny Hancock, « Innovations in payments », *BIS Quarterly Review*, mars 2020, p. 21 à 36.

³¹ Comme mesuré par le flux des messages de paiement de la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT).

³² On parle de couloir actif lorsque deux pays ont effectué au moins une transaction au cours d'une période donnée.

Amérique latine et dans les Caraïbes et en Océanie que la diminution, tant en ce qui concerne les opérations que les couloirs, a été la plus marquée³³.

69. La diminution des opérations par correspondants bancaires peut entraver l'accès d'un pays au système financier mondial. Bien qu'une perte totale d'accès soit rare, la réduction des couloirs peut allonger les chaînes de paiement car les transactions sont réacheminées via des pays tiers. Des chaînes de paiement plus longues ont tendance à augmenter le coût d'une transaction, ainsi que le temps qu'il faut pour l'achever. Une diminution du nombre de correspondants bancaires peut également réduire la pression concurrentielle, empêchant ainsi les coûts de transaction de baisser.

70. La perte de correspondants actifs peut être liée au coût élevé des envois de fonds dans certaines régions. En général, les régions qui comptent le moins de correspondants actifs, notamment en Afrique, font face à des coûts de transfert plus élevés³⁴. Si le coût des envois de fonds a diminué au niveau mondial, cette diminution a été moins sensible dans les pays qui ont perdu plus de correspondants actifs. En outre, les quelques pays qui ont connu une augmentation du coût des envois de fonds ont tous connu une diminution du nombre de leurs correspondants.

71. Il est probable que plusieurs facteurs ont contribué au recul des opérations par correspondants bancaires, notamment le coût élevé de la mise en conformité avec les réglementations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui sont importantes pour réduire les flux financiers illicites. Selon une étude récente, les pays perçus comme présentant un risque plus élevé de financement illicite ou ayant des indicateurs relatifs à la gouvernance plus faibles étaient plus susceptibles de perdre des correspondants actifs. D'un autre côté, la croissance du dynamisme économique et de la demande de services financiers transfrontaliers a favorisé les opérations par correspondants bancaires, comme en témoigne l'impact positif de la croissance du PIB et du commerce sur le nombre de correspondants actifs³⁵. Ce compromis entre la perception des risques de non-respect des réglementations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et les performances macroéconomiques peut entraîner une grave pénurie de services pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

72. Il existe un certain nombre d'options permettant de renforcer les services de paiement transfrontaliers tout en réduisant le coût de la mise en conformité avec les normes réglementaires, en gérant d'autres risques et en améliorant l'efficacité des opérations. En particulier, les progrès technologiques liés à la technologie financière (fintech) offrent des possibilités de réduction des coûts. Le Conseil de stabilité financière coordonne l'élaboration d'un plan d'action visant à améliorer les paiements transfrontaliers, qui sera présenté au G20 en octobre 2020. Les éléments de base suggérés pour ce plan peuvent être regroupés en cinq domaines : a) la volonté ferme d'améliorer les paiements transfrontaliers ; b) la coordination des cadres de réglementation, de contrôle et de surveillance ; c) l'amélioration des infrastructures et des dispositifs de paiement existants ; d) l'amélioration de la qualité des données ; e) l'examen du rôle que peuvent jouer de nouvelles infrastructures et de nouveaux dispositifs de paiement³⁶. Plus précisément, une approche fondée sur les risques des exigences en matière de connaissance du client et le renforcement des accords de

³³ Tara Rice, Goetz von Peter et Codruta Boar, « On the global retreat of correspondent banks », *BIS Quarterly Review*, mars 2020, p. 37 à 52.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Voir Conseil de stabilité financière, « Enhancing cross-border payments: stage 1 report to the G20 – technical background report », 9 avril 2020, et Comité des paiements et des infrastructures de marché, « Enhancing Cross-Border Payments: Building Blocks of a Global Roadmap – Stage 2 report to the G20 », Banque des règlements internationaux, juillet 2020.

partage de données entre les secteurs public et privé – avec une protection appropriée de la vie privée et des données – pourraient réduire les coûts liés au devoir de précaution pour les prestataires et contribuer ainsi à la diminution des coûts des envois de fonds.

C. Technologie financière et paiements transfrontaliers

73. Les solutions de technologie financière ont largement contribué à réduire le coût des paiements transfrontaliers, notamment dans le cas des envois de fonds³⁷. Néanmoins, ces services, y compris, par exemple, les fournisseurs de services d'argent mobile, sont principalement axés sur la réduction des inefficacités au niveau de l'interface utilisateur des transactions transfrontalières, comme la réception et le décaissement des paiements. À l'autre extrémité du processus, la plupart de ces services s'appuient sur les services de correspondants bancaires pour les fonctions de messagerie, de compensation et de règlement nécessaires à l'exécution des transactions. Certains fournisseurs ont commencé à proposer des solutions en boucle fermée, où ils opèrent en amont dans toutes les juridictions concernées et gèrent leurs propres opérations en aval, soit seuls, soit dans le cadre d'un consortium. Toutefois, ces modèles sont encore relativement rares et souffrent généralement d'un manque d'interopérabilité avec d'autres fournisseurs.

74. Le réseau SWIFT étudie actuellement l'utilisation du dispositif d'enregistrement électronique partagé dans son système de paiement en vue d'améliorer la rapidité, la transparence et le suivi de bout en bout des paiements, dans le cadre de son initiative axée sur l'innovation en matière de paiements mondiaux. Ledit dispositif pourrait également réduire le coût du financement du commerce, bien que la plupart des applications n'en soient encore qu'à un stade expérimental.

75. Le dispositif d'enregistrement électronique partagé est également le système sur lequel reposent la plupart des cryptoactifs et de ce qu'on appelle les « monnaies numériques stables », deux catégories d'instruments qui ont toutes deux été vantées pour leur capacité à améliorer l'efficacité et la rapidité des transactions internationales, et par là, à réduire la dépendance à l'égard des opérations par correspondants bancaires traditionnelles. Les monnaies numériques stables sont liées à un panier d'autres monnaies ou actifs et sont garanties par un fonds de réserve d'actifs liquides, afin de leur conférer une stabilité plus grande que celle des cryptoactifs, dont certains sont connus pour leurs grandes fluctuations de valeur. Cela permettrait aux monnaies numériques stables de remplir plus facilement les fonctions d'une monnaie mondiale, ce qui justifierait un contrôle réglementaire accru.

76. Comme indiqué dans le Rapport sur le financement du développement durable 2020, les cryptoactifs pourraient permettre des gains d'efficacité, mais ils risquent aussi de modifier fondamentalement l'équilibre entre les risques et les mesures incitatives dans les systèmes financiers nationaux, notamment en matière d'intégrité et de stabilité financières et de risques liés au développement durable³⁸.

77. Le caractère anonyme et décentralisé des cryptoactifs a suscité des inquiétudes quant à leur utilisation aux fins de financements illicites et d'autres activités frauduleuses. En octobre 2018, le Groupe d'action financière a mis à jour ses normes et recommandations concernant les cryptoactifs et a appelé les juridictions à les

³⁷ Banque mondiale, « Remittance prices worldwide ».

³⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2020* [Rapport sur le financement du développement durable 2020] (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.20.I.4).

inclure dans les réglementations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme.

78. Les organismes de réglementation et les organes normatifs internationaux ont exprimé leurs préoccupations quant aux effets des « monnaies numériques stables mondiales », qui vont de leur potentiel à faciliter les flux financiers illicites à leur impact sur la stabilité financière et l'autonomie et l'efficacité de la politique monétaire, en particulier dans les petits pays en développement. En avril 2020, le Conseil de stabilité financière a remis un rapport au G20 sur les questions de réglementation liées aux monnaies numériques stables mondiales, dans lequel il a mis en évidence les vulnérabilités et les risques potentiels et proposé aux décideurs nationaux une série de recommandations visant à favoriser une réglementation et une surveillance cohérentes et efficaces, ainsi que la coopération et le partage d'informations à l'échelle internationale.

VI. Autres questions relatives au système financier

A. Cohérence institutionnelle et politique

79. Dans le cadre du processus d'examen du financement du développement, l'amélioration de la cohérence et de l'homogénéité des systèmes financier, monétaire et commercial internationaux est depuis longtemps une préoccupation centrale. Les institutions qui forment ces systèmes internationaux doivent dans un premier temps remplir leurs propres missions et répondre aux contributions de leurs pays membres. Toutefois, si elles devaient adopter une vision plus large, cela pourrait les encourager à adopter des mesures visant à renforcer la cohérence eu égard aux objectifs convenus au niveau mondial. Par exemple, une telle vision élargie contribue à renforcer la cohérence de l'action concernant l'impact des risques environnementaux sur la stabilité financière.

80. Le soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies est l'occasion d'examiner comment l'Organisation peut être vecteur de progrès, et c'est d'autant plus vrai dans le contexte des défis actuels résultant de la pandémie de COVID-19 qui se posent à l'échelle mondiale. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social sont les principales instances où peut se forger un consensus mondial autour de normes et d'objectifs clefs en matière de politique économique et sociale, les exemples les plus récents étant le Programme 2030 et ses objectifs de développement durable et le Programme d'action d'Addis-Abeba. Les débats, en particulier au sein du forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement, portant sur l'ensemble des politiques susceptibles de faire progresser le financement du développement durable illustrent la manière dont l'Organisation des Nations Unies peut contribuer à la cohérence en réunissant divers gouvernements, institutions et autres parties prenantes grâce à son pouvoir fédérateur.

81. La tenue de réunions spéciales de haut niveau, telles que la Réunion de haut niveau sur le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et après, qui a été convoquée par le Secrétaire général le 28 mai 2020, peut contribuer à établir un consensus et à faciliter une riposte mondiale rapide et globale en temps de crise. Un ambitieux mécanisme de suivi de cette manifestation est prévu et devrait permettre d'apporter des solutions concrètes en matière de financement et de développement d'ici décembre 2020, notamment en ce qui concerne les flux financiers externes et les envois de fonds ; la nécessité de reconstruire sur des bases plus durables ; les liquidités et la stabilité financière mondiales ; les vulnérabilités liées à la dette et le rôle des créanciers du secteur privé ; les flux financiers illicites.

B. Réforme de la gouvernance des institutions financières internationales

82. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres ont renouvelé leur engagement à élargir la participation et à mieux faire entendre la voix des pays en développement dans la prise de décisions économiques internationales et à poursuivre la réforme de la gouvernance du FMI et de la Banque mondiale.

83. En février 2020, le Conseil des gouverneurs du FMI a conclu la quinzième révision générale des quotes-parts sans augmentation des quotes-parts du FMI³⁹. À l'occasion de la seizième révision des quotes-parts, qui doit s'achever au plus tard le 15 décembre 2023, il a demandé au Conseil d'administration de réexaminer l'adéquation des quotes-parts et de poursuivre la réforme de la gouvernance du FMI. Il a déclaré qu'il comptait que tout ajustement des quotes-parts aboutirait à une augmentation de la représentation des économies dynamiques, compte tenu de leur poids relatif dans l'économie mondiale, tout en permettant aux membres les plus pauvres de se faire entendre et d'être représentés.

84. En octobre 2019, le Comité du développement du Groupe de la Banque mondiale et du FMI a approuvé la proposition de révision des droits de vote de l'Association internationale de développement, et demandé aux Administrateurs de l'Association de présenter un calendrier ayant fait l'objet d'un accord en vue de la révision d'ici octobre 2020⁴⁰. Dans les principes directeurs approuvés, il est énoncé que les droits de vote des pays bénéficiaires de l'Association doivent être protégés et, si possible, renforcés⁴¹. La récente augmentation de capital de la Banque africaine de développement (voir section III.B) ne modifiera pas la répartition des droits de vote au sein de la banque. En novembre 2019, le Conseil de stabilité financière a adopté une série de recommandations visant à renforcer l'efficacité de ses six groupes consultatifs régionaux, qui devraient encourager les autorités non membres à contribuer davantage aux travaux et au programme d'action du Conseil.

85. Les banques multilatérales de développement continuent de s'efforcer d'aligner leurs activités sur les objectifs de développement durable, comme demandé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. En 2019, plusieurs banques multilatérales de développement se sont entendues sur un cadre commun relatif au rapport coût-avantage pour optimiser leurs ressources⁴². À ce titre, les banques participantes se sont mises d'accord sur une définition commune du financement de l'action climatique à des fins de déclaration conjointe. Elles ont également reconnu qu'il importe de rendre compte de l'égalité des genres, et un groupe de travail sur les questions de genre a entrepris d'examiner les moyens de renforcer l'harmonisation des indicateurs⁴³. Ces efforts sont comparables à ceux actuellement envisagés par le

³⁹ FMI, « IMF Board of Governors approves a resolution on quota reviews », communiqué de presse, 13 février 2020.

⁴⁰ Banque mondiale, « Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI 2019 : Communiqué du Comité du développement », communiqué de presse, 19 octobre 2020.

⁴¹ Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, « IDA voting rights review : report to Governors », 18 septembre 2019.

⁴² La Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Groupe de la Banque européenne d'investissement, y compris le Fonds européen d'investissement, la Banque interaméricaine de développement (BID), y compris IDB Invest et le Fonds d'investissement multilatéral, et le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

⁴³ Banque africaine de développement *et al.*, « Multilateral development banks' final report on value for money », 2019.

système des Nations Unies, suite aux recommandations de l'Équipe spéciale de haut niveau chargée de la question du financement de la promotion de l'égalité des genres.

C. Présence des femmes dans l'économie

86. En 2019, les femmes représentaient toujours environ un tiers des propriétaires d'entreprises du secteur formel dans le monde, selon les enquêtes sur les entreprises. Cependant, comme les données ne sont mises à jour que dans quelques pays chaque année, il est difficile de dégager des tendances mondiales significatives. L'évolution positive est plus marquée en ce qui concerne la participation des femmes dans les conseils d'administration des entreprises, qui a été portée de 18 % en 2018 à 20 % en octobre 2019. Néanmoins, sur la base des tendances actuelles, il faudrait attendre 2044 pour atteindre la parité des sexes⁴⁴. L'Organisation internationale du Travail estime que seulement 1,4 % de toutes les femmes salariées étaient classées comme employeurs en 2019, contre 3,4 % des hommes⁴⁵.

VII. Conclusions

87. La pandémie de COVID-19 et la crise sociale et économique qu'elle a déclenchée menacent la réalisation du Programme 2030. La communauté internationale et toutes les couches du filet de sécurité financière internationale sont appelées à soutenir les pays en développement en s'attaquant aux vulnérabilités liées à la dette, en garantissant un accès suffisant aux liquidités internationales et en favorisant des flux financiers stables et orientés vers le long terme aux fins de l'instauration d'une croissance inclusive.

88. L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 est une mesure importante pour permettre aux pays participants de libérer des ressources à court terme ; elle devrait être mise en œuvre rapidement, et il faudrait envisager sérieusement de la prolonger jusqu'à la fin de 2021. Néanmoins, une approche plus large sera nécessaire pour aborder le problème de l'endettement des États dans une perspective plus globale et à long terme.

89. Le filet de sécurité financière internationale, avec le FMI comme structure centrale, doit renforcer son soutien aux pays en développement pour répondre aux besoins urgents de liquidités. Outre l'amélioration de l'accès aux dispositifs de financement d'urgence, qui pourrait nécessiter des fonds supplémentaires, une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux pourrait fournir aux pays membres des réserves internationales supplémentaires à faible coût, mais nécessiterait un soutien politique suffisant. Afin de renforcer l'impact sur le niveau de liquidités, une nouvelle émission pourrait être combinée avec un mécanisme permettant la réaffectation des droits de tirage spéciaux des pays disposant de réserves internationales suffisantes au profit des pays qui en ont le plus besoin.

90. Pour faire face aux difficultés que pose la volatilité des flux de capitaux en ce qui concerne la stabilité macroéconomique et financière, les décideurs nationaux peuvent intégrer des cadres de gestion des capitaux aux cadres de financement nationaux intégrés, ce qui permettrait aux pays de mieux gérer les

⁴⁴ MSCI, « What if gender parity is out of reach for corporate boards ? » (consulté le 6 juillet 2020).

⁴⁵ Organisation internationale du Travail, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2020* (Genève, 2020).

flux entrants, tout en renforçant la cohérence entre la gestion du compte de capital et les politiques macroprudentielles.

91. La crise de la COVID-19, comme d'autres crises auparavant, a mis en évidence l'impact des risques non économiques sur la stabilité économique et financière. Les obligations de signalement et l'établissement de normes communes peuvent aider à faire face à ces risques, tout en créant des conditions de concurrence équitables pour les entreprises. Dans une prochaine étape, les banques centrales et les organismes réglementaires en mesure de le faire peuvent également envisager d'inclure des considérations liées au développement durable dans leurs propres politiques, conformément à leurs mandats.

92. Une plus grande cohérence institutionnelle et politique est nécessaire pour renforcer la riposte de la communauté internationale face à la crise actuelle et pour assurer un relèvement durable et inclusif. Le soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies est l'occasion d'examiner comment l'Organisation peut être vecteur de progrès, et c'est d'autant plus vrai dans le contexte des défis actuels résultant de la pandémie de COVID-19 qui se posent à l'échelle mondiale.
