



Conseil économique et social

Distr. générale
11 août 2021

Français
Original : anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction
de la pauvreté et du financement du développement

Troisième session

Bangkok et en ligne, 20-22 octobre 2021

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Vers une reprise économique inclusive, résiliente et
durable après la pandémie de maladie à coronavirus**

Vers une reprise économique inclusive, résiliente et durable après la pandémie de maladie à coronavirus

Note du secrétariat

Résumé

La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a eu de profondes répercussions sur le bien-être socioéconomique des habitants de la région Asie-Pacifique et fait ressortir les problèmes de développement chroniques de la région. Le fait qu'elle touche de façon disproportionnée les groupes pauvres et vulnérables et l'accès irrégulier aux vaccins contre la COVID-19 ont exacerbé les inégalités économiques à l'échelle nationale ainsi qu'entre les pays, d'où le risque important d'une reprise économique en K. En outre, la pandémie a révélé la vulnérabilité de la région aux chocs non économiques et à leurs retombées sur les échanges transnationaux. Elle est un rappel des conséquences économiques désastreuses qui peuvent survenir lorsque les risques systémiques et à long terme en matière de développement se matérialisent et de la nécessité d'adopter une économie verte pour contrer les effets des changements climatiques. De plus, le manque de ressources budgétaires, en particulier dans les pays en développement de la région, menace la pérennité des dépenses et des investissements publics essentiels au relèvement après la pandémie et au développement.

Néanmoins, la pandémie est une occasion unique de mener les activités de relèvement en tenant compte des principes d'inclusion, de résilience et de durabilité énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. En ce qui concerne l'inclusion, les États membres peuvent envisager un large éventail de politiques socioéconomiques, telles que la coopération régionale dans le cadre des mesures de riposte face à la pandémie, le soutien des pouvoirs publics à la reprise du marché du travail, l'investissement public dans le capital productif accessible aux pauvres, la redistribution économique et les politiques visant à protéger les pauvres des perturbations et des risques macroéconomiques, sectoriels et environnementaux. S'agissant de la résilience, les États membres gagneraient à adopter une gestion plus intégrée des chocs économiques et non économiques, fondée sur les enseignements tirés des crises passées, qui permette de donner la priorité à des réponses rapides et énergiques en cas de crise. Concernant la transition vers une économie verte, trois solutions ont une importance capitale, à savoir la tarification du carbone, les marchés publics écologiques et les mesures fiscales visant à favoriser les investissements privés dans des initiatives écologiques.

* ESCAP/CMPF/2021/L.1.

Le secrétariat de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique estime qu'un ensemble de mesures, destinées à « mieux construire l'avenir » et tendant à atteindre les objectifs décrits ci-dessus, peut offrir des avantages économiques, sociaux et environnementaux considérables, mais qu'un effort important serait nécessaire pour mobiliser des ressources budgétaires et financières inexploitées afin de répondre aux besoins. À cet égard, les États membres peuvent envisager des solutions telles que la réforme des dépenses publiques et de la fiscalité, de nouveaux instruments obligataires, la conversion de la dette en faveur du développement, des mécanismes de financement d'urgence et des investissements liés aux objectifs de développement durable par des investisseurs institutionnels publics, tout en renforçant la coopération régionale en vue d'alléger la dette et de lutter contre la fraude fiscale.

Le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement souhaitera peut-être examiner les problèmes de développement actuels de la région que la pandémie de COVID-19 a mis en évidence et débattre des stratégies nécessaires à une reprise inclusive, résiliente et durable après la pandémie, l'objectif étant de formuler des avis et des orientations pour que le secrétariat puisse fournir une assistance technique et des activités de renforcement des capacités ciblées.

I. Introduction

1. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a eu de profondes répercussions sur le bien-être socioéconomique des habitants de la région Asie-Pacifique et fait ressortir les problèmes de développement chroniques de la région. Le fait qu'elle touche de façon disproportionnée les groupes pauvres et vulnérables et l'accès irrégulier aux vaccins contre la COVID-19 ont exacerbé les inégalités économiques, d'où le risque important d'une reprise économique en K caractérisée par le creusement des inégalités au niveau national et entre les pays. La pandémie a aussi révélé la vulnérabilité de la région aux chocs non économiques et montré qu'ils ont des répercussions au-delà des frontières nationales puisque même les pays qui ne sont pas directement touchés par ces chocs peuvent être profondément affectés. Elle nous rappelle que les risques systématiques et à long terme en matière de développement, lorsqu'ils se matérialisent, peuvent anéantir des années de progrès socioéconomique. Toutefois, les changements climatiques, qui sont le plus grand risque systématique connu pour le développement, n'ont pas encore été pleinement intégrés dans les considérations de politique macroéconomique de nombreux pays. En outre, dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique, l'appui fourni par les pouvoirs publics en vue d'assurer le relèvement après la pandémie est nettement moins important que dans les pays avancés en raison de contraintes budgétaires et financières. Ce manque de ressources budgétaires laisse peu d'espace à l'investissement dans les transformations nécessaires pour parvenir à des économies résilientes et durables. Dans certains pays, le poids croissant de la dette menace également la pérennité des dépenses budgétaires essentielles et des investissements dans le développement futur.

2. Néanmoins, la pandémie est l'occasion de reconsidérer les priorités en matière de politique économique afin qu'elles intègrent davantage les principes d'inclusion, de résilience et de durabilité énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le présent document présente des arguments en faveur d'une reprise après la COVID-19 qui tendent à opérer une transformation vers des économies inclusives, résilientes et durables, et propose des possibilités d'action pour y parvenir.

II. Assurer une reprise inclusive après la pandémie

3. Les inégalités économiques profondes et croissantes constituaient un problème de développement majeur en Asie et dans le Pacifique, même avant la pandémie de COVID-19. Le secrétariat de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) estime que l'inégalité moyenne des revenus dans la région, mesurée par le coefficient de Gini, a augmenté de plus de 5 points de pourcentage entre le début des années 1990 et le début des années 2010, la concentration des richesses atteignant des niveaux sans précédent dans certains endroits¹. Cette hausse est principalement due à un creusement important des inégalités dans les principales économies de marché émergentes de la région et à la stagnation économique dans certains de ses pays les plus pauvres.

4. Des inégalités économiques aussi marquées et persistantes sont non seulement un frein à la croissance économique à long terme puisqu'elles écourtent la durée des périodes de croissance, mais aussi une menace pour l'harmonie et la stabilité sociales générales. Compte tenu qu'elle sont incompatibles avec les objectifs de développement durable et que la population de la région, mieux informée et plus autonome, aspire à davantage d'égalité en matière d'accès aux possibilités et aux résultats économiques, il importe que cette question occupe une place centrale dans les considérations de politique économique.

5. La pandémie de COVID-19 a aggravé le problème des inégalités. Elle a provoqué un ralentissement mondial de la convergence économique entre les pays développés et les pays en développement en raison de l'accès inégal aux vaccins anti-COVID-19, aux dispositifs d'appui budgétaires et aux mesures d'adaptation à la pandémie telles que le télétravail et l'enseignement à distance.

6. Au niveau national, la pandémie a touché de manière disproportionnée les travailleurs peu qualifiés et à faible revenu, qui sont concentrés dans les secteurs où les contacts sont fréquents. Les travailleurs migrants transfrontaliers et ceux venus des zones rurales pour travailler dans les zones urbaines ont fait face à une double difficulté : la perte de leur emploi et l'impossibilité de retourner chez eux parce que les transports n'étaient plus assurés ou étaient inabordables. La vulnérabilité de celles et ceux qui occupent un emploi informel s'est accrue, non seulement en raison de l'insécurité de l'emploi, mais aussi parce que les travailleurs du secteur informel n'avaient souvent pas accès à l'aide publique limitée disponible pendant la pandémie. Parmi les travailleurs du secteur informel, les femmes et les jeunes étaient les plus défavorisés.

7. La marginalisation des travailleurs peu qualifiés et à faible revenu s'est accentuée en ce qui concerne leur capacité à s'adapter à de nouvelles exigences professionnelles, même lorsque le fossé numérique n'était pas important². Par exemple, le télétravail n'est possible que pour 1 emploi sur 26 dans les pays à faible revenu, alors que la moyenne mondiale est de 1 sur 5³. Pour ne rien arranger, le chômage persistant et le chômage partiel peuvent entraîner une perte de compétences. En outre, l'accès à l'enseignement à distance est également inégal. Cet ensemble de circonstances indique non seulement que les écarts de revenus vont continuer de se creuser à court terme, mais aussi que de nouvelles

¹ *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (publication des Nations Unies, 2018).

² Matteo Sostero *et al.*, « Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide? », série de documents de travail du Centre commun de recherche sur le travail, l'éducation et la technologie, n° 2020/05 (Séville, Espagne, Commission européenne, 2020).

³ Daniel Garrote Sanchez *et al.*, « Who on earth can work from home? », document de travail et de recherche, n° 9347 (Washington, Banque mondiale, 2020).

inégalités des chances vont apparaître et que la mobilité sociale va diminuer à long terme.

8. On estime que, dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique, l'effet combiné de la récession économique et du creusement des inégalités a déjà fait rebasculer 89 millions de personnes dans l'extrême pauvreté à la fin de l'année 2020 (le seuil étant de 1,90 dollar par jour)⁴. Ce chiffre fait plus que doubler si l'on se réfère aux seuils de pauvreté plus élevés de 3,20 dollars ou 5,50 dollars par jour. Compte tenu des nouvelles vagues d'épidémie de COVID-19 survenues ces derniers mois et des difficultés économiques qui devraient se prolonger dans certaines parties de la région, l'accroissement de la pauvreté pourrait persister et s'avérer difficile à juguler.

9. Il est donc primordial que les responsables politiques de la région Asie-Pacifique prennent des mesures résolues et concertées pour faire en sorte que le relèvement après la pandémie soit inclusif, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, une meilleure synchronisation de la reprise entre les pays, notamment en ce qui concerne la vaccination et la lutte contre la pandémie, sert les intérêts de chacun pour faciliter un retour à la normale de l'activité économique⁵. Deuxièmement, si les efforts de relèvement associent toutes les parties, ils pourront contribuer à relancer la demande globale, car les ménages les plus pauvres ont une propension marginale à consommer beaucoup plus grande. Troisièmement, une reprise inclusive aiderait les États membres à se prémunir contre le risque de troubles sociaux après la pandémie, étant donné la relation directe entre les fortes inégalités et les troubles sociaux⁶. Si un tel risque se matérialisait, il pourrait réduire à néant une grande partie des gains économiques obtenus pendant la phase de relèvement et entraver de manière plus durable les possibilités de développement économique à long terme.

10. Un large éventail de politiques socioéconomiques bien coordonnées serait ainsi nécessaire. Premièrement, la coopération régionale en matière de santé pour lutter contre la COVID-19 devrait être une priorité. Les trois pays de la région ayant mis au point un vaccin contre la COVID-19, à savoir la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde, possèdent à eux seuls 7 des 11 vaccins anti-COVID-19 qui ont été approuvés au début de 2021 et ont développé d'importantes capacités de production des vaccins. Si les programmes de vaccination contre la COVID-19 de ces trois pays faisaient des progrès notables, ils pourraient apporter une contribution beaucoup plus large aux programmes multilatéraux et bilatéraux de coopération en matière de vaccins. Cette coopération serait essentielle pour une relance économique durable de la région Asie-Pacifique fortement intégrée.

11. Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent maintenir et renforcer l'appui qu'ils apportent à la reprise du marché du travail. Pour faire face à la pandémie, en 2020, environ 70 % des États membres ont pris des mesures temporaires pour préserver les emplois, telles que : des subventions salariales ; des programmes d'intérêt public ; des prêts ou allocations en espèces pour aider les employeurs à payer les salaires ; la réduction ou la suspension des charges sociales ; des aides financières aux employeurs qui s'engageaient à conserver

⁴ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021: Towards Post-COVID-19 Resilient Economies* (publication des Nations Unies, 2021).

⁵ Cem Cakmakli *et al.*, *The Economic Case for Global Vaccinations: An Epidemiological Model with International Production Networks* (Paris, Chambre de commerce internationale, 2021).

⁶ Philip Barrett et Sophia Chen, « Social repercussions of pandemics », document de travail du Fonds monétaire international (FMI), n° WP/21/21 (Washington, FMI, 2021).

leurs salariés⁷. Cependant, la durée de cette aide et le niveau des dépenses ont été beaucoup plus limités dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire inférieur que dans les pays riches⁸, et ces politiques pourraient de ce fait avoir globalement moins d'effets positifs sur le maintien du niveau de l'emploi.

12. La lenteur de la reprise de l'emploi dans les pays où le confinement strict a été levé indique qu'il faut du temps pour rétablir les liens professionnels qui se sont rompus et en créer de nouveaux⁹. Ainsi, plus l'aide publique, prolongée ou nouvelle, en faveur de l'emploi ou du réemploi est déployée tôt, plus la reprise sera facilitée. En plus des incitations fiscales à l'embauche dans le secteur privé, des mesures publiques devraient être mises en place pour faciliter la recherche d'emploi et la requalification des travailleurs, notamment en raison des perturbations attendues découlant de l'accélération de la transition numérique.

13. Compte tenu de la pénurie d'emplois, de la place importante occupée par le secteur informel et de l'absence générale de main-d'œuvre syndiquée dans la plupart des pays en développement de la région Asie-Pacifique, les travailleurs seront fortement désavantagés lors des négociations sur l'emploi dans la première phase de la reprise après la pandémie. Cette pression pourrait continuer de s'exercer de manière disproportionnée sur les groupes vulnérables, tels que les travailleurs informels ou migrants, les jeunes et les femmes. Les gouvernements de nombreux pays en développement de l'Asie et du Pacifique se sont efforcés de cibler les mesures de protection de l'emploi de façon à aider les groupes vulnérables pendant la pandémie, mais la plupart des aides ne couvraient que les travailleurs du secteur formel ou les employés déclarés, en laissant de côté les travailleurs informels ou indépendants¹⁰. Un soutien supplémentaire à l'emploi pour les groupes vulnérables sera nécessaire dans la phase de relance après la pandémie. En particulier, la proportion de mesures tenant compte des questions de genre devrait être considérablement augmentée, étant donné que les femmes sont beaucoup plus susceptibles de travailler dans le secteur informel et d'être victime de discrimination en matière d'emploi et qu'elles assument une part bien plus importante des obligations familiales.

14. Troisièmement, il convient d'intensifier les investissements publics dans le capital productif, notamment dans les ressources humaines, et d'agir résolument pour faire en sorte que ces investissements profitent de manière égale, sinon progressive, à la population. L'évaluation des dépenses publiques ne devrait pas s'arrêter aux chiffres globaux des dépenses, mais inclure également un examen de la structure des dépenses et de leurs effets de répartition. Par exemple, les investissements dans l'éducation et les infrastructures ne doivent pas favoriser les districts urbains riches au détriment des régions rurales pauvres et les services publics de base doivent être accessibles à tous sur un pied d'égalité dans toute la mesure du possible. Seuls des investissements publics adéquats en

⁷ Organisation internationale du Travail (OIT), « COVID-19 et politiques de protection de l'emploi : une analyse quantitative de la région Asie-Pacifique », note de synthèse de l'OIT, juillet 2021.

⁸ Ibid. Par exemple, pour 13 des 15 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire inférieur pour lesquels des données sont disponibles, la mise en œuvre de mesures de protection du travail a duré moins de trois mois, contre plus de six mois dans la plupart des pays à haut revenu.

⁹ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances pour 2021* (Genève, 2021).

¹⁰ Les mesures de protection de l'emploi adoptées dans ces pays consistent notamment à concentrer l'aide dans les secteurs de l'habillement et du tourisme, qui fournissent la majeure partie des emplois aux femmes (Bangladesh, Cambodge et Samoa), à donner la priorité aux microentreprises et petites et moyennes entreprises (Maldives, Philippines et Thaïlande) et à fixer un seuil maximal de niveaux de salaire des bénéficiaires dans les programmes de soutien financier (Inde, Indonésie, Malaisie et Thaïlande). Voir OIT, « COVID-19 et politiques de protection de l'emploi : une analyse quantitative de la région Asie-Pacifique ».

faveur des pauvres et un accès plus équitable aux infrastructures et aux services publics peuvent garantir l'égalité des chances lors de la reprise après la pandémie.

15. Quatrièmement, la redistribution économique au moyen d'une fiscalité progressive, de transferts budgétaires ciblés et d'une protection sociale étendue restera indispensable à une reprise économique inclusive. L'utilisation des technologies numériques et le renforcement des activités de collecte de données et de production de statistiques peuvent permettre des transferts budgétaires, une fiscalité et des services publics mieux ciblés, plus transparents et plus responsables dans de nombreux pays en développement de la région Asie-Pacifique. Grâce à la technologie et aux données, les gouvernements auront une meilleure chance de s'attaquer à l'effet négatif indésirable de l'inégalité associé aux mécanismes du marché et de fournir une protection sociale de manière plus rentable, par exemple en améliorant l'identification des bénéficiaires et en réduisant les fuites.

16. Cinquièmement, les aspects macroéconomiques de l'évolution des inégalités doivent être pris en considération lors de la conception de diverses mesures. L'instabilité macroéconomique, notamment les périodes prolongées d'inflation élevée ou instable, tend à creuser davantage les inégalités. Les politiques monétaires et financières peuvent affecter le rendement du capital à long terme et, par conséquent, l'accumulation de richesses. Dans les pays en développement, la financiarisation de l'économie¹¹ tend également à entraîner des inégalités plus marquées. Les transformations structurelles économiques qu'implique le passage de l'agriculture à l'industrie et aux services, ainsi qu'à des secteurs plus innovants et axés sur la technologie, ont de profondes répercussions sur la dynamique des inégalités à long terme, car les perturbations économiques à court terme qui en découlent peuvent affecter de manière disproportionnée les travailleurs vulnérables et entraîner davantage d'inégalité de manière temporaire mais plus profonde. La transition numérique et l'automatisation, deux tendances macroéconomiques préexistantes accélérées par la pandémie, sont particulièrement préoccupantes.

17. Enfin, il faudra également prendre des mesures urgentes et ciblées pour protéger les pauvres et les personnes défavorisées des effets disproportionnés des menaces écologiques. Les investissements dans la protection de l'environnement et l'action climatique sont par nature inclusifs, étant donné leurs vastes retombées positives sur le bien-être économique à long terme des pauvres. Par conséquent, la synergie entre les économies inclusives et les économies vertes doit être recherchée dans la stratégie de relance après la pandémie.

III. Renforcer la résilience économique face aux chocs futurs

18. À la lumière de la pandémie de COVID-19, le renforcement de la résilience face aux chocs est devenu une priorité majeure de politique générale. Les chocs laissent des cicatrices durables, notamment des dégâts causés à la société et à l'environnement. En outre, il ne faut pas confondre le rebond qui suit une crise avec une reprise, car les niveaux de revenu pourraient rester durablement inférieurs à la tendance d'avant la crise. Par le passé, les politiques n'accordaient pas autant d'attention à l'atténuation des difficultés, ou au

¹¹ Dans ce contexte, la financiarisation fait référence à l'importance croissante de la finance et des marchés et institutions financiers dans le fonctionnement de l'économie. Dans les pays en développement, la financiarisation rapide de l'économie affecte la structure des revenus des ménages et la concentration des richesses, ce qui accroît les inégalités. Cet effet d'accroissement des inégalités peut être encore plus important si la financiarisation de l'économie intervient avant l'achèvement de sa transformation structurelle vers des secteurs productifs tels que l'industrie.

renforcement de la résilience, qu'à l'accélération de la croissance. Les coûts socioéconomiques considérables de la COVID-19 ont toutefois conduit à un changement de perspective. Pour les pays en développement de l'Asie et du Pacifique, la CESAP estime que 89 millions de personnes pourraient avoir replongé dans l'extrême pauvreté et que la perte de production cumulée pour la période 2020-2022 sera proche de 2 600 milliards de dollars¹². Pour certains pays, il faudra probablement des années avant de retrouver les niveaux de revenu d'avant la crise.

19. En fait, la région Asie-Pacifique n'est pas étrangère aux chocs ayant des répercussions profondes et persistantes. Dans une analyse portant sur 450 événements indésirables majeurs survenus dans la région depuis les années 1960, la CESAP a déterminé qu'après une crise financière, les investissements avaient tendance à s'effondrer de près de 20 % la première année et à ne pas retrouver les niveaux d'avant la crise même après cinq ans¹³. De même, le taux de chômage et les inégalités de revenus ont augmenté de façon notable à la suite des pandémies associées au syndrome respiratoire aigu sévère ; à l'hémagglutinine-neuraminidase, un sous-type d'orthomyxovirus responsable de la grippe A (H1N1), qui infecte les oiseaux, les porcs et les humains, et au syndrome respiratoire du Moyen-Orient. Ces augmentations sont probablement dues à des effets d'incertitude et de réaffectation, ainsi qu'à un accès inégal aux soins de santé. La performance environnementale, mesurée par un indice composite, se dégrade aussi à la suite de chocs ; les catastrophes naturelles génèrent des déchets et de la pollution, tandis que les récessions économiques détournent les ressources des investissements verts. Si des mesures adaptées ne sont pas prises, ces chocs pourraient réduire à néant les gains durement acquis dans les trois dimensions du développement durable.

20. Il convient donc de s'efforcer de déterminer comment les pays de l'Asie et du Pacifique peuvent devenir plus résilients face aux chocs futurs. Selon les travaux de recherche de la CESAP¹⁴, certains choix de politiques, tels qu'une réponse rapide et forte, des investissements dans la santé et les services sociaux, la qualité des infrastructures et la diversification économique, sont importants pour la résilience face aux chocs. Il est tout aussi important d'investir dans la résilience pour réduire les difficultés que de se développer plus rapidement. En gardant à l'esprit ce principe général, trois enseignements méritent d'être retenus.

21. Premièrement, les gouvernements qui ont réagi rapidement et énergiquement en prenant des mesures budgétaires et monétaires anticycliques ont mieux réussi à assurer la reprise. Cet enseignement est confirmé par de précédentes études. Par exemple, alors que l'aide budgétaire a permis aux pays de se remettre plus rapidement des crises bancaires¹⁵, l'austérité budgétaire imposée après la crise financière et économique mondiale de 2008 a accru le chômage de longue durée et les inégalités¹⁶. De même, les répercussions des pandémies du vingt et unième siècle antérieures à la COVID-19 sur le produit intérieur brut (PIB) et sur les inégalités ont été moins ressenties dans les pays

¹² *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Valerie Cerra, Ugo Panizza et Sweta C. Saxena, « International evidence on recovery from recessions », *Contemporary Economic Policy*, vol. 31, n° 2 (avril 2013), pp. 424-439.

¹⁶ Voir Laurence Ball *et al.*, « The distributional effects of fiscal austerity », document de travail du Département des affaires économiques et sociales, n° 129, ST/ESA/2013/DWP/129 (New York, Nations Unies, 2013) et Antonio Fatás et Lawrence H. Summers, « The permanent effects of fiscal consolidations », *Journal of International Economics*, vol. 112 (mai 2018), pp. 238-250.

disposant d'un appui budgétaire fort¹⁷. Dans le même temps, la politique monétaire et les mesures macroprudentielles peuvent atténuer les chocs¹⁸, tout comme les réserves externes telles que des réserves de change officielles suffisantes et des régimes de change flottants.

22. Deuxièmement, les gouvernements pourraient tirer les leçons des crises précédentes et prendre des mesures préventives qui réduisent la probabilité d'une crise et atténuent les pertes lorsqu'une crise se produit. Par exemple, le développement des marchés obligataires en monnaie locale après la crise financière asiatique de 1997 a permis aux pays asiatiques de mieux faire face à la crise financière mondiale de 2008¹⁹. De même, en ce qui concerne les catastrophes naturelles, des mesures préventives telles que la mise en place de dispositifs d'alerte rapide, d'infrastructures résilientes aux changements climatiques et de mécanismes d'assurance pourraient réduire les pertes humaines et économiques²⁰. Selon les travaux de recherche de la CESAP²¹, les vulnérabilités antérieures à la crise peuvent accentuer les chocs et rendre la reprise plus difficile. Face aux chocs commerciaux et aux pandémies, les pays dans lesquels les investissements dans la santé et la protection sociale sont faibles et où l'emploi vulnérable est répandu ont connu des reculs plus importants en termes de PIB, de pauvreté, d'inégalités et de capital humain. De même, les catastrophes naturelles ont eu des répercussions plus dévastatrices sur les pays dont les infrastructures sont de faible qualité et les économies moins diversifiées. Il sera donc important d'investir dans le capital humain et de combler les lacunes en matière de développement pour renforcer la résilience.

23. Troisièmement, les pays pourraient bénéficier d'une approche intégrée plutôt que cloisonnée pour gérer les chocs économiques et non économiques. La pandémie de COVID-19 nous rappelle que les chocs non économiques, tels que les urgences de santé publique et les catastrophes climatiques, peuvent causer d'importantes pertes économiques et des dommages sociaux et environnementaux. Les réponses politiques à ces chocs transversaux nécessitent une coordination efficace à l'échelle du gouvernement. Une approche cloisonnée sera moins efficace et ne permettra d'obtenir que des solutions partielles. Les gouvernements pourraient envisager de mettre en place certains dispositifs institutionnels pour se préparer aux chocs futurs. Par exemple, des comités spécialisés composés de décideurs et d'experts indépendants pourraient être créés pour identifier les risques majeurs qui appellent une réponse à l'échelle du gouvernement et formuler des recommandations à l'attention des ministères concernés²². Un tel cadre multirisque a été adopté à Singapour, par exemple.

¹⁷ Voir Chang Ma, John Rogers et Sili Zhou, « Modern pandemics: recession and recovery », International Finance Discussion Papers, n° 1295 (Washington, Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, 2020) et David Furceri *et al.*, « The rise in inequality after pandemics: can fiscal support play a mitigating role? », document de travail du FMI, n° WP/21/120 (Washington, FMI, 2021).

¹⁸ Voir Prakash Kannan, Alasdair Scott et Marco E. Terrones, « From recession to recovery: how soon and how strong? », dans *Financial Crises: Causes, Consequences, and Policy Responses*, Stijn Claessens *et al.*, dir. publ., (Washington, FMI, 2014) et FMI, « Dampening global financial shocks in emerging markets: can macroprudential regulation help? », dans *Perspectives de l'économie mondiale : Le grand confinement* (Washington, 2020).

¹⁹ Donhyun Park, Kwanho Shin et Shu Tian, « Do local currency bond markets enhance financial stability? », série de documents de travail sur l'économie de la Banque asiatique de développement, n° 563 (Manille, 2018).

²⁰ Nations Unies, « Building resilience to disasters in Asia and the Pacific: resilience in the global development frameworks – a briefing note for policymakers » (Bangkok, 2017).

²¹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021*.

²² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2014 : Risques et opportunités – La gestion du risque à l'appui du développement* (Washington, 2013) et *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021*.

IV. Favoriser la transition vers l'économie verte

24. Il faut non seulement renforcer la résilience et œuvrer à une reprise économique inclusive, mais il est également important de lutter contre la dégradation de l'environnement et d'adopter des mesures de politique générale qui facilitent la transition vers une économie verte, sobre en carbone et résiliente face aux changements climatiques. La transformation dite « verte », qui passera notamment par l'atténuation des futures catastrophes environnementales et la prévention des risques climatiques sur le long terme, est susceptible de stimuler la croissance économique future en augmentant la résilience et en préservant les acquis du développement. Composante majeure de la nouvelle économie, l'économie verte peut permettre de créer des emplois propres et bien rémunérés, en faisant une large place à de nombreux secteurs d'avenir, tels que les énergies renouvelables, l'urbanisme intelligent et l'agriculture durable. Certains des pionniers régionaux des filières vertes ont déjà décidé de créer des synergies entre leurs plans de relance économique de l'après-pandémie et leurs engagements climatiques et ambitions en matière d'environnement.

25. À cet égard, les politiques budgétaires peuvent jouer un rôle de premier plan en Asie et dans le Pacifique. Dans l'ensemble, la région a soit régressé, soit fait des progrès modestes en ce qui concerne tous les objectifs de développement durable relatifs à l'environnement²³. En effet, la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde figurent parmi les plus gros émetteurs de CO₂ au monde. La région dispose d'une marge de manœuvre considérable : elle pourrait accorder plus d'attention aux questions environnementales dans sa réponse à la pandémie de COVID-19, sachant que dans plusieurs pays, les financements consacrés aux combustibles fossiles constituent la majeure partie des dépenses publiques allant au secteur énergétique²⁴. Les gouvernements de la région Asie-Pacifique ont le choix entre plusieurs options de politique budgétaire pour parvenir à une relance verte et à un développement durable. Trois de ces options sont présentées ci-dessous, à savoir la tarification du carbone, la passation de marchés publics axés sur le respect de l'environnement et les incitations fiscales visant à promouvoir les investissements privés soucieux de l'environnement.

A. Tarification du carbone

26. Les deux approches les plus courantes utilisées en matière de tarification du carbone sont les taxes sur le carbone et les systèmes d'échange de droits d'émission²⁵. À ce jour, des taxes sur le carbone ont été introduites au Japon et à Singapour, tandis que la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée ont mis en place des systèmes d'échange de droits d'émission. Comme ces instruments présentent des avantages et problèmes de mise en œuvre divers, le contexte national est déterminant dans le choix de tel ou tel instrument. Les doutes fréquemment émis à l'égard des systèmes de tarification du carbone, qu'il s'agisse de la hausse de l'inflation ou de l'affaiblissement de la compétitivité économique, se sont traduits par des pressions politiques de la part de divers groupes d'intérêt.

²³ *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2021* (publication des Nations Unies, à paraître).

²⁴ Voir www.energypolicytracker.org.

²⁵ Dans les systèmes d'échange de droits d'émission, le niveau total des émissions de carbone est plafonné et les industries ou entreprises générant peu d'émissions sont autorisées à vendre leurs quotas aux gros émetteurs de carbone. Les taxes sur le carbone, quant à elles, correspondent à certains taux d'imposition appliqués aux émissions de carbone. En effet, alors que les systèmes d'échange de droits d'émission servent à fixer le plafond des émissions de carbone en laissant les acteurs du marché déterminer le prix du carbone, la taxe sur le carbone permet de tarifier le carbone, laissant le marché déterminer le volume des réductions des émissions de carbone subséquentes.

27. Pour obtenir l'adhésion du public dans le cadre de la politique budgétaire, il est important de prévoir une compensation financière au profit des ménages et secteurs économiques touchés, sous la forme d'une remise forfaitaire, de minorations de l'impôt sur le revenu ou de prestations sociales. Cette formule permettrait également de tenir compte des effets de répartition, les ménages les plus pauvres étant touchés de manière disproportionnée par la hausse des prix de l'énergie. Une étude récente du FMI sur certains pays d'Asie et du Pacifique montre qu'on peut déterminer quels sont les groupes touchés par les taxes sur le carbone et que, même après la mise en place des mesures de compensations mentionnées plus haut, la marge de manœuvre budgétaire s'en trouve toujours améliorée²⁶. Une autre méthode pour obtenir l'adhésion du public consiste à informer clairement les administrés de l'utilisation qui sera faite du surplus de recettes de la taxe sur le carbone (mesures d'incitation en faveur des technologies et innovations vertes par exemple).

B. Marchés publics axés sur le respect de l'environnement

28. Par passation de marchés publics axés sur le respect de l'environnement on entend l'achat, par les pouvoirs publics, de biens et de services considérés comme respectueux de l'environnement, tels que des véhicules électriques et des logements dits « écologiques ». Alors que de nombreux États membres encouragent ces pratiques, seuls une douzaine d'entre eux environ ont adopté des lois sur les marchés publics comportant des dispositions réglementaires relatives à la durabilité²⁷. Étant donné que les marchés publics représentaient environ 13 % du PIB dans les pays en développement et plus de 20 % du PIB au Bhoutan, à Kiribati, aux Philippines et en Turquie (chiffres de 2018)²⁸, le potentiel des marchés publics écologiques pour favoriser une production et une consommation responsables et encourager les innovations écologiques est considérable.

29. Certains des principaux obstacles à la passation de marchés publics écologiques sont le prix initial plus élevé des produits et services respectueux de l'environnement, l'absence de critères environnementaux bien définis et d'outils de passation de marchés, et la méconnaissance de ces critères par les fonctionnaires. Pour y remédier, les gouvernements doivent évaluer le potentiel offert par le marché, mettre en place des cadres nationaux et des critères écologiques transparents pour les achats, proposer davantage de formations techniques et adopter une estimation des coûts sur la durée de vie qui tienne compte des coûts d'exploitation plus faibles des produits et services « verts ». Les bonnes pratiques suivies en Chine, en Inde et en République de Corée peuvent fournir des enseignements politiques aux autres pays de la région²⁹.

²⁶ FMI, *Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific* (Washington, 2021). Les conclusions de l'étude du FMI vont dans le sens de celles de l'Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique de 2021 (*Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021*), à savoir qu'en Asie et dans le Pacifique, le ratio de la dette publique par rapport au produit intérieur brut diminuerait après la mise en place d'un ensemble de mesures comprenant l'introduction de taxes sur le carbone, l'abandon des subventions aux carburants et l'augmentation des dépenses publiques en faveur de l'accès à l'énergie et de l'efficacité énergétique, de la mise en place d'infrastructures résilientes face aux changements climatiques et de la préservation de la diversité biologique.

²⁷ Selon la base de données mondiale sur les marchés publics (Global Public Procurement Database) de la Banque mondiale, ces États membres sont le Bhoutan, les Fidji, l'Inde, l'Indonésie, la Mongolie, le Népal, les Philippines et le Tadjikistan. Plusieurs autres États membres ont mis en place des cadres politiques nationaux pour encadrer les marchés publics écologiques.

²⁸ Erica Bosio et Simeon Djankov, « How large is public procurement? », Blogs Banque mondiale, 5 février 2020.

²⁹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement* (Paris, 2015).

C. Incitations fiscales pour les investissements verts du secteur privé

30. Les marchés publics peuvent non seulement être utilisés comme outil de transition vers l'économie verte, mais les gouvernements ont également à leur disposition des incitations fiscales pour promouvoir les investissements verts dans le secteur privé. Parmi ces incitations, on peut citer la réduction ou la suppression de l'impôt sur les sociétés ; l'exonération des impôts indirects tels que les droits d'importation ; les déductions pour investissement et les crédits d'impôt et l'amortissement accéléré des biens d'équipement. Dans ce domaine, il est toutefois important de se garder d'encourager des activités qui auraient été menées de toute façon et d'éviter d'orienter les marchés vers l'adoption de technologies vertes loin d'être optimales.

31. Les gouvernements de la région Asie-Pacifique ont adopté un large éventail d'incitations fiscales pour encourager le secteur privé à réaliser des investissements verts. Par exemple, pour promouvoir les énergies renouvelables, le Gouvernement thaïlandais renonce à percevoir l'impôt sur les bénéfices des sociétés pendant les trois à huit premières années d'exploitation et exonère de droits de douane les nouveaux équipements destinés aux projets de valorisation énergétique des déchets et de fabrication de bioplastiques remplissant les conditions voulues. De même, le Gouvernement vietnamien accorde une réduction de l'impôt sur les sociétés pendant une période pouvant aller jusqu'à 30 ans et supprime la taxe sur la valeur ajoutée pour les investissements en matériel destiné aux projets dans le domaine des énergies renouvelables³⁰. Parallèlement, pour les activités respectueuses de l'environnement menées par des entreprises non spécialisées dans ce secteur, le Gouvernement australien accorde des remises pour l'installation de systèmes de pompes à eau fonctionnant avec des énergies renouvelables ; le Gouvernement chinois accorde des crédits d'impôt pour les investissements dans les équipements de conservation de l'énergie et le Gouvernement indien prévoit quant à lui des abattements fiscaux sur les bénéfices tirés de la biotechnologie³¹. Enfin, le Gouvernement japonais autorise un amortissement spécial pour les installations de recyclage remplissant les conditions requises.

V. Des scénarios politiques pour construire un avenir meilleur

32. Pour construire un avenir meilleur après la pandémie de COVID-19, les États membres devraient mettre en œuvre des mesures cohérentes qui renforcent leur capacité à résister aux chocs futurs et facilitent l'avènement d'un développement plus inclusif et plus axé sur l'environnement. À cet égard, la CESAP a analysé et proposé un ensemble de mesures visant à garantir l'accès aux services sociaux, à combler la fracture numérique et à renforcer l'action en faveur du climat et des énergies propres³². Ce train de mesures visant à « construire un avenir meilleur » comprend un large éventail d'initiatives stratégiques, notamment l'augmentation des dépenses publiques et privées consacrées aux services de santé, à la protection sociale, à l'éducation, aux technologies de l'information et de la communication, à l'accès à l'énergie et à l'efficacité énergétique, aux infrastructures résilientes aux changements climatiques et à la préservation de la biodiversité, et prévoit également l'introduction d'une taxe sur le carbone et la suppression des subventions sur le prix des carburants.

³⁰ OCDE, *OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018* (Paris, 2018).

³¹ FDi Intelligence, « A global guide to green taxes ». Disponible à l'adresse suivante : www.fdiintelligence.com/article/21174 (page consultée le 2 août 2021).

³² *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021*.

33. On estime qu'un tel ensemble de mesures présente des avantages économiques, sociaux et environnementaux considérables. D'un point de vue quantitatif, on prévoit que ces mesures pourraient faire diminuer le nombre de pauvres de près de 180 millions, réduire les émissions de carbone d'environ 30 % et augmenter, sur le long terme, la production potentielle de près de 12 % par rapport au scénario de référence. Les inégalités de revenus devraient également s'amoinrir, tandis que la qualité de l'air devrait s'améliorer sensiblement. On part du postulat que ces progrès notables ne pourront se concrétiser qu'à condition que les gouvernements augmentent les niveaux de dépenses dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030³³. A contrario, dans un scénario alternatif dans lequel l'augmentation des dépenses suivrait les tendances passées des apports financiers de chaque pays, les avantages estimés seraient beaucoup plus modestes. Par exemple, dans ce scénario, on estime que la réduction de la pauvreté ne concernerait que 55 millions de personnes.

34. Compte tenu du montant des ressources budgétaires nécessaires pour financer le dispositif visant à construire un avenir meilleur et à combattre la pandémie, il risque d'être difficile de maintenir la dette publique à un niveau soutenable dans de nombreuses économies de la région Asie-Pacifique, notamment en Asie du Sud et du Sud-Ouest et dans les pays les moins avancés. Pour l'ensemble des pays en développement de la région Asie-Pacifique, le ratio dette/PIB devrait fortement augmenter, passant de 51 % du PIB en 2019 à environ 74 % du PIB en 2030. Au cours de la même période, le ratio dans les pays les moins avancés pourrait passer de 35 % du PIB à 90 % du PIB. L'analyse suggère également qu'une croissance économique plus lente que prévu, scénario probable alors que les économies se remettent timidement de la pandémie, exercerait une pression beaucoup plus forte sur les niveaux de la dette publique, en particulier dans les petits États insulaires en développement.

35. Alors que les États membres cherchent à construire un avenir meilleur, ils doivent redoubler d'efforts pour puiser dans des sources de financement inexploitées afin de répondre à des besoins budgétaires importants et de maintenir la dette publique à un niveau viable. Les pays moins développés de la région gagneraient à recevoir un soutien technique et financier accru de la part des partenaires de développement multilatéraux et à bénéficier d'une coopération régionale plus poussée.

VI. Mobiliser les moyens budgétaires pour assurer la relance : possibilités et pistes d'action

36. D'importantes ressources budgétaires et financières sont nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble des politiques susceptibles d'aider les gouvernements à assurer une reprise économique inclusive, résiliente et durable après la crise de la COVID-19, comme indiqué dans la section précédente, et à reprendre la marche vers les objectifs de développement durable. En raison de la pandémie, les gouvernements du monde entier ont déjà dépensé des milliers de milliards de dollars pour les mesures sanitaires d'urgence et le soutien aux ménages et aux entreprises. Il n'est pas certain qu'il soit possible de dégager la marge de manœuvre budgétaire nécessaire à la poursuite de ces mesures dans les pays en développement sans entraîner des conséquences négatives pour la viabilité des finances publiques et de la dette.

³³ *Economic and Social Survey for Asia and the Pacific 2019: Ambitions beyond Growth* (publication des Nations Unies, 2019).

37. Malgré une marge de manœuvre budgétaire réduite, les États membres ont réagi de manière inédite à la pandémie. Parmi les pays en développement de la région Asie-Pacifique, le déficit budgétaire moyen aurait augmenté, passant de 1,5 % du PIB en 2019 à 6,8 % en 2020, avant de diminuer légèrement pour atteindre 5,6 % en 2021. Il devrait augmenter considérablement dans les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. L'accroissement du financement du déficit, conjugué au ralentissement économique, fera augmenter les ratios dette/PIB. Parmi les pays en développement de la région Asie-Pacifique, ce ratio devrait passer de 41 % en 2019 à 47 % en 2020 et 49 % en 2021.

38. Néanmoins, les gouvernements devraient éviter un assainissement prématuré des finances publiques, car cela pourrait retarder la reprise économique et contribuer à accroître le ratio d'endettement à long terme. Au lieu de cela, ils peuvent ménager une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire en prenant plusieurs mesures à l'échelle nationale, avec un soutien au niveau multilatéral.

A. Dépenses publiques et réformes fiscales

39. Les gouvernements peuvent accroître la marge de manœuvre budgétaire en réduisant et en réorientant les dépenses non liées au développement, notamment celles consacrées à la défense. Certains États membres figurent parmi les pays les plus dépensiers du monde en matière de défense, consacrant bien plus à ce poste budgétaire qu'à la santé et à l'éducation. Selon l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, les dépenses militaires se sont établies en 2019 à un niveau record de 1 920 milliards de dollars, dont 27 % concernent l'Asie et l'Océanie³⁴. Dans certains pays de l'Asie et du Pacifique, la défense représente plus de 10 % des dépenses publiques totales. En fait, les dépenses consacrées à la défense sont souvent plus importantes que les dépenses de santé et d'éducation réunies.

40. Les gouvernements peuvent également allouer davantage de ressources aux investissements orientés vers les objectifs de développement durable en supprimant les subventions qui ne sont pas ciblées ou nécessaires, notamment les subventions aux combustibles fossiles, qui s'établissaient en 2018 à 240 milliards de dollars par an. En supprimant les subventions aux combustibles fossiles, certains pays pourraient financer entièrement ou en grande partie leurs plans de relance. Comme indiqué plus haut, les gouvernements peuvent également envisager d'introduire des taxes sur le carbone. Une taxe modérée sur le carbone de 35 dollars par tonne de dioxyde de carbone pourrait fournir des recettes avoisinant 2 à 3 points de pourcentage du PIB³⁵.

41. Outre la réaffectation des dépenses, les gouvernements peuvent également accroître la marge de manœuvre budgétaire en recourant à des formes d'imposition plus équitables. Pour ce faire, il faudrait abandonner les impôts indirects, tels que la taxe sur les ventes de marchandises, au profit de l'imposition directe sur le revenu, qui peut être plus progressive, puisque les personnes ayant des revenus élevés peuvent payer davantage d'impôts. Les plus riches peuvent également contribuer davantage par le biais de l'impôt sur la fortune et la propriété. Dans la région, il existe un parti pris général en faveur des impôts

³⁴ « Trends in world military expenditure, 2019 », fiche d'information de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, avril 2020.

³⁵ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2020: Towards Sustainable Economies* (publication des Nations Unies, 2020).

indirects par rapport aux impôts directs. Les impôts directs représentent 38 % du total des recettes fiscales de la région, contre 56 % dans les pays de l'OCDE³⁶.

42. Au-delà de la collecte et de la réorientation des fonds, les gouvernements peuvent également augmenter leurs ressources en dépensant de manière plus efficace. Ils peuvent le faire en administrant efficacement la dette publique nationale, notamment par le biais de bureaux indépendants spécialisés, de solides mécanismes de coordination des politiques budgétaires et monétaires et en communiquant des informations exactes sur la dette de manière transparente.

B. Instruments financiers novateurs

43. Les gouvernements peuvent également mobiliser davantage de ressources grâce à des instruments de financement novateurs. Les instruments tels que les obligations à l'étranger et les obligations-diaspora peuvent être des solutions à portée de main pour tirer parti des opportunités économiques dans de nombreuses économies de la région Asie-Pacifique. Par exemple, au cours de la période 2013-2020, il y a eu au total en Thaïlande 43 émissions d'obligations libellées en baht par le Gouvernement de la République démocratique populaire lao et d'autres entités. En 1991, 1998 et 2000, le Gouvernement indien a émis des obligations-diaspora à cinq ans, générant 32 milliards de dollars au total.

44. Dans la région Asie-Pacifique, on observe également une croissance régulière du marché des obligations vertes, dont le produit est utilisé pour financer des projets et des actifs 100 % écologiques. En août 2020, dans le cadre d'un plan de relance post-COVID-19, le Gouvernement thaïlandais a émis ses premières obligations durables souveraines pour environ un milliard de dollars. De même, en septembre de la même année, le Gouvernement bhoutanais a émis ses premières obligations souveraines pour soutenir son action face à la crise de la COVID-19³⁷.

45. Les investisseurs internationaux peuvent être encouragés à investir dans des obligations, émises par les gouvernements des pays en développement de la région, dont il a été vérifié de manière indépendante qu'elles sont destinées à des investissements dans les objectifs de développement durable. Les obligations des pays en développement qui ne sont pas nécessairement attrayantes pour ces investisseurs peuvent être soutenues par des garanties partielles des institutions financières multilatérales, qui peuvent faire appel à un mélange d'obligations vertes, sociales ou durables pour créer des fonds en accord avec les objectifs de développement durable.

C. Conversion de la dette en faveur du développement

46. Il est possible de procéder à des échanges de créances bilatéraux et multilatéraux pour favoriser le développement. La conversion de la dette en faveur du développement offre des avantages qui vont au-delà de la réduction de l'endettement et de l'amélioration de la viabilité de la dette. Par rapport aux autres modalités de réduction de la dette, les échanges de créances tendent à présenter des avantages plus directs pour le développement durable. Par le passé, ces accords d'échange ont été utilisés pour appuyer des domaines de développement tels que la santé, l'éducation et la protection de l'environnement. Ces échanges présentent d'autres avantages, à savoir l'exposition moindre des pays débiteurs aux risques de change, la possibilité d'attirer un cofinancement

³⁶ Zheng Jian et Daniel Jeongdae Lee, « Prospects for progressive tax reforms in Asia and the Pacific », MPFD Working Paper, n° WP/17/08 (Bangkok, CESAP, 2017).

³⁷ CESAP, « Bhutan issues first sovereign bond to meet increasing fiscal financing needs in fighting COVID-19 », communiqué de presse, 23 septembre 2020.

d'autres partenaires de développement et le renforcement des capacités des organisations locales qui mettent en œuvre les projets. Plusieurs pays d'Asie et du Pacifique ont procédé à des échanges de créances en faveur du développement, certains en tant que créanciers, d'autre en tant que débiteurs.

47. L'évolution récente du paysage financier pourrait favoriser le recours à de telle opérations. Contrairement à la première vague d'échanges de créances, dans laquelle les économies développées jouaient un rôle de premier plan, certaines économies de l'Asie et du Pacifique sont devenues des créanciers bilatéraux incontournables. Il y a eu un autre changement important dans le paysage financier : l'émergence d'organismes financiers et d'investisseurs axés sur la durabilité. Pour les économies émergentes de l'Asie et du Pacifique dont une grande partie de la dette publique extérieure a été contractée auprès de créanciers commerciaux, ces institutions financières et ces investisseurs peuvent contribuer à inciter au recours aux accords d'échange, aussi bien en tant que créanciers que donateurs ou alors en tant que tierce partie.

D. Mécanismes de financement d'urgence

48. Pour être mieux à même de gérer les futures situations d'urgence, les États membres doivent disposer d'un ensemble de modalités de financement leur permettant de faire face aux risques de catastrophe. Plusieurs gouvernements de la région Asie-Pacifique ont déjà créé des fonds d'urgence nationaux et sous-régionaux pour faire face aux chocs. Aux Fidji, aux Îles Salomon, au Myanmar, au Pakistan, aux Tonga et aux Tuvalu, il existe des fonds de réserve spéciaux pour faire face aux catastrophes naturelles. Pour lutter contre la pandémie, deux fonds d'urgence ont été mis en place au niveau sous-régional : l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) a créé, en mars 2020, le Fonds d'urgence COVID-19 de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est a créé le Fonds COVID-19.

49. À court terme, un mécanisme de financement efficace peut apporter une aide financière plus rapide et plus importante dans les situations d'urgence, lorsque il est crucial de mobiliser rapidement des ressources importantes pour limiter les effets dévastateurs des chocs. À plus long terme, un mécanisme de financement efficace peut aider les pays à réduire les passifs budgétaires éventuels et les perturbations budgétaires consécutives à un événement.

E. Investissements liés aux objectifs de développement durable par les investisseurs institutionnels publics

50. Il existe un grand potentiel d'augmentation des investissements durables dans la région Asie-Pacifique par les investisseurs institutionnels publics. Les actifs des caisses de retraite et des fonds souverains de la région sont très importants : il étaient évalués à environ 7 600 milliards de dollars en 2019. Les investisseurs institutionnels se sont également montrés très désireux de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Dans une enquête menée auprès de 175 investisseurs institutionnels de la région Asie-Pacifique, la part des répondants qui ne croyaient pas aux investissements durables est passée de 23 % en 2017 à seulement 10 % en 2019³⁸.

³⁸ Schroders, « Institutional investor study 2019: geopolitics and investor expectations » (Singapour, 2019).

51. Ces investissements pourraient être accrus en assouplissant certaines restrictions nationales qui limitent les investissements des fonds de pension nationaux et des fonds souverains. Par exemple, l'investissement à l'étranger de seulement 1 % des actifs gérés par les fonds de pension indiens correspondrait à 1,5 fois l'aide étrangère que le Népal, pays voisin, a reçue en 2018. Des ajustements dans les politiques d'investissement des fonds souverains pourraient également mobiliser des ressources financières supplémentaires pour le développement durable en rendant possible des investissements plus importants, après un examen minutieux, dans des pays et des instruments financiers porteurs de risques plus élevés.

52. En outre, les investisseurs institutionnels publics de la région Asie-Pacifique devraient avoir davantage recours à des stratégies environnementales, sociales et de gouvernance efficaces. Une révision des directives d'investissement des entreprises est un moyen de faciliter une évolution en ce sens. Par exemple, en 2019, la Thaïlande a adopté de nouvelles lignes directrices relatives à son fonds de pension gouvernemental, qui définissent des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance applicables à tous les investissements³⁹. Un autre facteur propre à renforcer ces stratégies consiste à s'assurer que les capacités techniques des équipes d'investissement sont suffisamment solides, ce qui est indispensable pour qu'elles puissent effectuer des analyses d'investissement complexes, telles que des modèles d'investissement quantitatifs qui comprennent des appréciations des performances environnementales, sociales et de gouvernance. Les autorités de réglementation des marchés financiers peuvent également jouer un rôle important. Elles doivent s'efforcer de veiller à l'harmonisation des définitions et des normes en matière d'environnement, de société et de gouvernance, et exiger, en vertu de la loi, que les entreprises établissent des rapports sur le respect de ces normes, ou prendre des mesures incitatives à cet effet.

F. Coopération régionale pour l'allègement de la dette et la lutte contre la fraude fiscale

53. Les capacités de nombreux pays pauvres à faire face à la pandémie ou à soutenir une reprise durable sont modestes en raison des niveaux d'endettement déjà élevés. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a appelé de ses vœux une action mondiale sur la dette et la promotion de la solidarité, qui devrait passer par des annulations de dettes dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables⁴⁰. Pour aller dans ce sens, les gouvernements des pays les moins avancés de l'Asie et du Pacifique devraient participer plus activement aux négociations sur la dette avec les créanciers officiels et multilatéraux, tandis que les économies émergentes devraient concentrer leurs efforts sur le dialogue avec les créanciers commerciaux.

54. Ce projet d'allègement de la dette pourrait se dérouler en deux phases. La première phase devrait consister à accorder un allègement ciblé de la dette pour répondre aux préoccupations en matière de solvabilité. En fonction du contexte des pays concernés, la communauté internationale pourrait s'attaquer au problème des dettes insoutenables par des annulations ou des dépréciations de dettes, des conversions de dettes en faveur des objectifs de développement durable ou des rachats de dettes, à financer de manière bilatérale ou multilatérale. À cet égard, en octobre 2020, le Groupe des Vingt a annoncé la création du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette. Cette initiative est certes utile, mais pas suffisante car elle

³⁹ Global Impact Investing Network, *Annual Impact Investor Survey 2020* (New York, 2020).

⁴⁰ Nations Unies, « Debt and COVID-19: a global response in solidarity », 17 avril 2020.

exclut de nombreux pays qui ne sont pas considérés comme des pays à faible revenu et qui ne remplissent donc pas les critères pour bénéficier de cette aide. La deuxième phase devrait consister à modifier fondamentalement l'architecture internationale de la dette afin d'éviter que les défauts de paiement ne conduisent à des crises financières et économiques prolongées. Pour faire face aux futures crises de la dette, il est proposé de mettre en place un forum sur la dette souveraine pour faciliter une coopération plus précoce entre les divers créanciers, débiteurs et les autres parties concernées. En tant que plateformes ouvertes et inclusives, qui n'agissent ni en tant que débiteur ni en tant que créancier, les commissions régionales telles que la CESAP pourraient faciliter les pourparlers entre les États membres en vue d'établir un forum régional sur la dette souveraine à l'appui des efforts mondiaux en ce sens.

55. Les gouvernements doivent également coopérer pour lutter contre la fraude fiscale et la concurrence fiscale dommageable et pour éliminer les pratiques fiscales légales mais dommageables. À l'heure actuelle, les sociétés qui cherchent à réduire leur charge fiscale ou à éviter de payer des impôts peuvent exploiter les failles créées par les règles fiscales internationales et les différences entre les règles nationales en matière de fiscalité pour transférer leurs bénéfices vers un pays à faible fiscalité, ce qui donne lieu à une pratique appelée érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices. Certains États membres ont pris des mesures pour mettre fin à cette pratique en taxant non seulement les bénéfices mais aussi les ventes. L'hypothèse que les pays en développement utilisent tous les fonds supplémentaires résultant de l'imposition des entreprises multinationales au service du financement des objectifs de développement durable mérite d'être prise en considération.

VII. Questions soumises à l'examen du Comité

56. Alors qu'il ne reste que huit ans pour concrétiser le Programme 2030, il est indéniable que la réalisation des objectifs de développement durable dans le cadre des contraintes budgétaires et financières existantes dépend de politiques et de stratégies de financement qui tiennent compte des synergies entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. La pandémie de COVID-19 a donné l'occasion de repenser la situation.

57. Compte tenu de ce qui précède, le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement souhaitera peut-être examiner les problèmes de développement actuels de la région que la pandémie de COVID-19 a mis en évidence et débattre des stratégies nécessaires à une reprise inclusive, résiliente et durable après la pandémie. À cet égard, l'une des tâches principales et urgentes est de s'assurer d'avoir les ressources budgétaires nécessaires pour soutenir les investissements dans l'inclusion, la résilience et la durabilité environnementale.

58. Sur la base des questions soulevées dans le présent document, le Comité pourrait éventuellement débattre des points suivants :

a) Quels enseignements peut-on tirer de la réponse apportée jusqu'à présent par la région à la pandémie de COVID-19 en ce qui concerne l'atténuation des effets négatifs sur le développement et le soutien à une reprise inclusive, résiliente et durable ?

b) Comment les États membres peuvent-ils s'accommoder des contraintes budgétaires qui pèsent sur le relèvement après la pandémie et comment peuvent-ils tirer parti des instruments budgétaires disponibles pour promouvoir un développement inclusif, résilient et durable ?

c) Comment le Comité et le secrétariat peuvent-ils communiquer de manière plus régulière et plus approfondie au sujet des politiques économiques en faveur d'un développement inclusif, résilient et durable, et quels mécanismes particuliers pourraient être examinés à cet effet ?

59. Comme les politiques et réformes pertinentes s'inscrivent dans le long terme, le Comité est également invité à étudier les mécanismes susceptibles de faciliter une communication plus régulière et plus approfondie entre le secrétariat et lui, d'une part, et les ministères concernés – en particulier les ministères des finances – de l'autre, afin de promouvoir l'échange d'idées sur les politiques générales, d'affiner l'orientation des travaux du secrétariat et de soutenir les initiatives stratégiques dans les États membres.
