


**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**  
 Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté  
 et du développement inclusif

**Troisième session**
Bangkok, 1<sup>er</sup>-3 décembre 2015

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

**Coopération financière régionale**
**Coopération financière régionale: développements récents et voie à suivre**
**Note du secrétariat**
*Résumé*

La coopération financière régionale en Asie et dans le Pacifique poursuit trois objectifs: a) donner aux pays des instruments qui leur permettent de faire face à la volatilité financière, notamment grâce à des arrangements de coopération pour l'apport de liquidités; b) renforcer les marchés financiers nationaux et établir des liens entre les marchés des différents pays et c) promouvoir la mobilisation efficace des ressources – tant entre les pays qu'au sein de chacun d'eux – afin de favoriser des investissements dans l'infrastructure et dans d'autres domaines prioritaires. La présente note passe en revue les faits récents et contient des suggestions quant aux moyens d'approfondir la coopération financière régionale dans ces trois domaines.

Le Comité est invité à donner ses vues sur l'évaluation de la situation et à examiner les mesures recommandées dans la présente note. Il souhaitera peut-être aussi donner des directives au secrétariat sur son orientation stratégique future dans le domaine de la coopération financière régionale.

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	2
II. Stabilité financière .....	4
A. Dresser le bilan de la surveillance et du contrôle économiques dans la région.....	4
B. Dresser le bilan des arrangements pour l'apport de liquidités à court terme .....	5
C. La voie à suivre pour renforcer la stabilité financière .....	7
III. Développement et intégration des marchés financiers .....	10

\* E/ESCAP/CMP(3)/L.1.

A.	Dresser le bilan du développement et de l'intégration des marchés financiers.....	10
B.	La voie à suivre pour le développement et l'intégration des marchés financiers .....	13
IV.	Financement de l'infrastructures.....	14
A.	Dresser le bilan des moyens existants pour l'investissement dans l'infrastructure.....	14
B.	La voie à suivre pour l'investissement dans l'infrastructure .....	16
V.	Coopération en matière fiscale.....	18
A.	Dresser le bilan de la coopération fiscale en Asie et dans le Pacifique.....	18
B.	Pour un Forum Asie-Pacifique de coopération en matière fiscale.....	20

## I. Introduction

1. La Déclaration de Bangkok de 2013 sur la coopération et l'intégration économiques régionales en Asie et dans le Pacifique, qui a été adoptée par les ministres et représentants des membres et membres associés de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), a présenté un programme d'ensemble en quatre volets pour la réalisation de la vision à long terme d'une communauté économique de l'Asie et du Pacifique. Ce programme invite les pays de la région à travailler en plus étroite coopération vers la formation d'un marché intégré, à créer une connectivité ininterrompue, à renforcer la coopération financière régionale et à collaborer pour affronter les vulnérabilités et les risques communs dans des domaines tels que la sécurité alimentaire et la gestion des risques de catastrophe.

2. Si ces quatre éléments du programme de la Déclaration de Bangkok sont étroitement liés et se renforcent mutuellement, l'aspect financement joue un rôle central. En l'absence de financement, il ne serait pas possible d'édifier le réseau régional d'infrastructure nécessaire pour relier entre eux tous les pays de la région, condition à son tour indispensable pour promouvoir le commerce intrarégional. Le financement est également nécessaire pour permettre aux pays de renforcer leur résilience aux catastrophes et de s'adapter aux changements climatiques. En outre, le financement est critique pour la bonne exécution du programme de développement durable à l'horizon 2030. Les engagements devant figurer dans ce programme exigeront des investissements substantiels dans les secteurs sociaux et l'infrastructure et pour le renforcement de la durabilité environnementale – ce qui nécessitera des moyens nouveaux et additionnels de financement.

3. Le présent rapport s'appuie en partie sur le rapport du Groupe de travail sur la coopération financière régionale; ce Groupe est l'un des quatre groupes d'experts des États membres de la CESAP qui ont été constitués pour donner effet à la Déclaration de Bangkok. Son rapport reflète la teneur de ses discussions ainsi que les contributions du secrétariat de la CESAP et de deux experts éminents.

4. La coopération financière régionale en Asie et dans le Pacifique poursuit trois objectifs:

- a) Donner aux pays des instruments qui leur permettent de faire face à la volatilité financière, notamment grâce à des arrangements de coopération pour l'apport de liquidités;
- b) Renforcer les marchés financiers nationaux et établir des liens entre les marchés financiers des différents pays;
- c) Promouvoir la mobilisation efficace des ressources – tant entre les pays qu'au sein de chacun d'eux – afin de favoriser des investissements dans l'infrastructure et dans d'autres domaines prioritaires.

5. Le premier objectif, à savoir protéger les économies de la région de la volatilité financière, notamment grâce à l'apport de liquidités, est devenu une priorité à la suite de la crise financière asiatique de 1997-1998. Deux grandes initiatives des pays constituant l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est plus trois (ASEAN+3)<sup>1</sup>, qui ont été lancées après la crise – l'Initiative de Chiang Mai de mai 2000 et l'Initiative pour les marchés obligataires asiatiques d'août 2003 – visaient respectivement à apporter des liquidités d'urgence aux pays affectés par les crises financières et à développer des marchés obligataires en monnaie locale afin de minimiser les risques découlant de disparités au niveau de la monnaie et des échéances.

6. Le deuxième objectif était en partie lié à l'objectif de renforcement de la résilience des économies de la région aux crises financières. Tel est le cas de l'Initiative pour les marchés obligataires asiatiques. Cependant, au-delà de la réduction des déséquilibres au niveau de la monnaie et des échéances, le développement des marchés obligataires en monnaie locale a également contribué au développement des marchés financiers dans la région. L'objectif tendant à relier entre eux les marchés financiers a été associé à des programmes sous-régionaux d'intégration économique. Ainsi, la Feuille de route pour l'intégration monétaire et financière de l'ASEAN d'août 2003 porte sur quatre domaines, à savoir: le développement du marché des capitaux, la libéralisation des services financiers, la libéralisation du compte de capital et la coopération monétaire; des progrès substantiels ont été obtenus dans les trois premiers.

7. Le troisième objectif, à savoir promouvoir la mobilisation efficace des ressources pour l'investissement dans l'infrastructure et dans d'autres domaines prioritaires, revêt une importance particulière dans le contexte du programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Programme d'action d'Addis Ababa issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. À moins de pouvoir mobiliser des ressources supplémentaires, la plupart des pays auront les plus grandes difficultés à donner effet à ces programmes étroitement associés. À l'exception de la Banque asiatique de développement (BASD), qui a été créée en 1966, la plupart des initiatives régionales de coopération et d'investissement dans l'infrastructure, telles que le Fonds de l'ASEAN pour l'infrastructure, le Mécanisme pour le renforcement des infrastructures dans la région du Pacifique, la Banque asiatique d'investissement pour l'infrastructure et la Nouvelle Banque de développement sont toutes de création relativement récente. La coopération fiscale est un important domaine émergent.

<sup>1</sup> L'ASEAN+3 comprend les 10 membres de l'ASEAN, plus la Chine, le Japon et la République de Corée.

8. Le reste du présent rapport traite des faits récents et présente des suggestions quant aux moyens d'approfondir la coopération financière régionale dans les trois domaines précités. Le troisième domaine est traité en deux volets: le financement de l'infrastructure et la coopération en matière fiscale.

## **II. Stabilité financière**

9. Suite à la crise financière mondiale de 2007-2008, la réalisation de la stabilité financière est devenue un objectif économique majeur dans la région. La présente section traite de deux mécanismes complémentaires visant à protéger les économies de la région de l'instabilité financière: la surveillance et le contrôle économiques dans la région, et les arrangements pour l'apport de liquidités à court terme. Seront abordés ensuite les moyens de renforcer la coopération régionale pour assurer la stabilité financière.

### **A. Dresser le bilan de la surveillance et du contrôle économiques dans la région**

10. L'objectif de la surveillance économique est de déterminer a) les risques à la stabilité macroéconomique et/ou financière au niveau national et b) les ajustements nécessaires pour minimiser ces risques. Le débat porte surtout sur les politiques monétaires, budgétaires et financières, et sur les mesures de taux de change ainsi que sur les problèmes de structure d'ordre macroéconomique. Le processus de surveillance facilite le débat sur la situation économique et financière des économies nationales, régionales et mondiales, l'évaluation des politiques nationales et le potentiel d'ajustement.

11. Le Processus de surveillance de l'ASEAN a démarré en octobre 1998 en tant que mécanisme d'examen collégial et d'échange de vues entre les hauts fonctionnaires des banques centrales et des ministères de finances sur les faits économiques récents et les problèmes de politiques générale. Les principales réalisations à ce jour comprennent l'établissement d'un service spécialisé au secrétariat de l'ASEAN et d'unités nationales de surveillance dans différents pays. Le Processus de surveillance donne lieu au Rapport annuel de l'ASEAN sur la surveillance, qui est établi à partir de données économiques et financières apportées par les pays de l'ASEAN. Ce rapport constitue à une contribution majeure au débat de fond dans les réunions annuelles des ministres des finances de l'ASEAN.

12. Le Forum d'Examen et de Concertation économiques, introduit en mai 2000 est l'organe régional de surveillance économique des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales de l'ASEAN+3. La Concertation ASEAN+3 comporte: a) l'évaluation de la situation économique mondiale, régionale et nationale; b) le suivi des flux de capitaux et des marchés monétaires de la région; c) la détermination des risques macroéconomiques et financiers et les politiques propres à les atténuer; d) le renforcement du système bancaire et financier et d) l'introduction d'une voix de l'Asie dans la réforme du système financier international. Pour renforcer ce processus de concertation, les autorités du groupe ASEAN+3 ont créé en avril 2011 le Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3, qui est chargé de la surveillance économique régionale et est installé à Singapour.

13. La Réunion des responsables des banques centrales d'Asie de l'Est et du Pacifique a également une fonction de surveillance<sup>2</sup>. Son comité pour la stabilité monétaire et financière, qui a été créé en 2007, examine les faits économiques et financiers récents sur la base de son « Macro-Monitoring Report », dans lequel figurent les informations macroéconomiques et financières reçues des pays membres. Les membres du Comité sont les mêmes que ceux de la Réunion des adjoints.

14. Bien que l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASARC) ne possède pas de mécanisme de surveillance, la nécessité d'un tel mécanisme a été relevée. En 2012, la cinquième Réunion des ministres des finances de l'ASARC s'est accordée à penser que la région devrait mettre au point des stratégies communes pour faire face à l'impact des crises économiques mondiales dans un esprit de coopération mutuelle et a estimé qu'il pourrait être nécessaire envisager de créer un mécanisme de surveillance coordonné à l'échelon régional pour prévoir les séquelles pouvant résulter de chocs externes.

15. Dans le Pacifique, l'Association des superviseurs financiers des pays du Pacifique, créée en 2002, examine, au cours de réunions périodiques les problèmes de supervision et de surveillance. Ses membres, qui comprennent les représentants des banques centrales et les commissaires aux affaires bancaires d'un certain nombre de pays (États fédérés de Micronésie, Fidji, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga et Vanuatu) se font part des faits macroéconomiques et financiers intervenus dans chacune de leurs économies. Le Centre d'assistance technique financière du Pacifique du Fonds monétaire international fait fonction de secrétariat, avec l'appui administratif de la Banque de réserve de Fidji.

16. En Asie du Nord et en Asie centrale, la Communauté économique eurasienne a lancé le Fonds anti-crise en 2009 en tant qu'arrangement financier régional conçu pour aider les pays membres à surmonter les conséquences des crises financières et économiques mondiales, pour assurer leur stabilité économique et financière à long terme et pour encourager l'intégration économique entre eux. Afin d'appuyer efficacement les programmes d'ajustement de ses membres, le Fonds utilise ses propres mécanismes de surveillance, notamment la communication périodique de données, une concertation politique constante et un dialogue plus étroit avec les gouvernements emprunteurs. Sur décision de l'Union économique eurasienne, qui a remplacé la Communauté économique eurasienne le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le nom du Fonds a été remplacé par celui de Fonds eurasien pour la stabilisation et le développement.

## **B. Dresser le bilan des arrangements pour l'apport de liquidités à court terme**

17. En 1977, les autorités monétaires des cinq pays fondateurs de l'ASEAN ont créé l'Accord de crédit croisé de l'ASEAN, doté d'un fonds initial de 100 millions de dollars, qui devait avoir essentiellement pour rôle d'apporter des liquidités aux membres connaissant des problèmes de balance des paiements. La durée, la portée et les dimensions de l'Accord ont été considérablement amplifiées depuis sa création, et en 2000 il intéressait la

<sup>2</sup> Il s'agit d'un forum des banques centrales qui travaille à renforcer la coopération entre ses 11 membres: Australie; Chine; Hong Kong (Chine); Indonésie; Japon; Malaisie; Nouvelle-Zélande; Philippines; République de Corée; Singapour; et Thaïlande.

totalité des membres de l'ASEAN. En mai 2005, le montant total des fonds dont disposait l'Arrangement a été porté à 2 milliards de dollars.

18. L'Initiative de Chiang Mai a débuté avec la combinaison: a) d'un réseau d'accords bilatéraux de crédit réciproque faisant intervenir les pays dits « Plus trois » – la Chine, le Japon et la République de Corée – et l'un ou l'autre de ces pays et un membre de l'ASEAN; et b) l'Accord de crédit croisé de l'ASEAN. La Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, lancée en mars 2010, a regroupé tous ces réseaux d'accords bilatéraux de crédit réciproque en un arrangement unique pour la constitution d'une caisse commune de réserves régi par un seul accord contractuel. Sa dimension initiale de 120 milliards de dollars a été portée par la suite à 240 milliards. Le Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3, dont il est question ci-dessus, est chargé de suivre et d'analyser la situation des économies régionales en vue de déceler rapidement les risques, de mettre promptement en œuvre des mesures correctives et d'assurer une prise de décision efficace dans le contexte de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, contribuant ainsi à l'amélioration du mécanisme de surveillance existant.

19. Un autre aspect important de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai réside dans le fait que les membres touchés par une crise qui demandent un apport de liquidités à court terme peuvent immédiatement obtenir une assistance financière pour un montant allant jusqu'à l'équivalent de 30 % de leur quote-part, les 70 % restants leur étant fournis dans le cadre d'un programme du Fonds monétaire international (FMI). La Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai est donc étroitement liée à un programme du FMI et à ses conditions d'octroi. Le lien entre les deux systèmes a été conçu pour tenir compte du fait que la pénurie de liquidité d'un pays demandeur peut être due à des problèmes fondamentaux de politique et non pas à un simple problème de liquidité, et que le risque moral pourrait constituer une difficulté importante en l'absence de conditions rigoureuses pour l'octroi de l'aide. L'absence, dans la région, de capacités pour la formulation et l'application de programmes efficaces d'ajustement en temps de crise a été l'une des principales raisons qui ont rendu nécessaire l'établissement d'un lien entre la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai et les programmes du FMI.

20. La Banque centrale indienne a décidé en 2012 d'offrir un accord de crédit croisé d'un montant de 2 milliards de dollars en monnaies étrangères et en roupies indiennes. Tous les pays de l'ASARC peuvent s'en prévaloir. Le crédit croisé est offert en dollars des États-Unis, euros ou roupies indiennes contre la monnaie du pays demandeur ou contre des titres d'État libellés dans cette monnaie. L'Inde a contribué la totalité des 2 milliards de dollars du Fonds. Le montant du crédit offert aux banques centrales des pays membres est généralement calculé sur la base de deux mois d'importations de l'emprunteur et comporte un seuil minimum de 100 millions de dollars et un maximum de 400 millions de dollars par pays.

21. Le Fonds de stabilisation et de développement de l'Union économique eurasiennne mentionné à la section précédente dispose d'un capital d'environ 8,5 milliards de dollars et comporte deux types d'instruments financiers – les crédits financiers et les prêts d'investissement. Les premiers sont accordés aux gouvernements centraux à l'appui de programmes de stabilisation et ont pour objectif de rendre leurs économies plus résilientes aux chocs externes et internes. Le Conseil du Fond anti-crise se compose des ministres des finances et est présidé par la Fédération de Russie. Ses décisions sont fondées sur les recommandations du Conseil d'experts, lequel est composé de hauts

fonctionnaires des ministères des finances. La Banque eurasienne de développement est chargée de la gestion des ressources du Fonds anti-crise.

22. Des arrangements bilatéraux de crédit croisé ont été créés par la Chine, le Japon et d'autres pays. La Chine a signé des accords bilatéraux de ce type avec plus de 30 pays depuis 2009, l'objectif déclaré étant d'appuyer le commerce et l'investissement qui promeuvent l'utilisation internationale du renminbi. Toutefois, ces fonds peuvent éventuellement être utilisés pour remédier à des pénuries de liquidités, comme cela a été le cas pour l'Argentine en 2014. Les accords bilatéraux de swap du Japon avec la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines et Singapour ont essentiellement pour objet de remédier aux pénuries de liquidités dans la balance des paiements. La valeur totale de ces arrangements est proche de 320 milliards de dollars, dont 230 milliards fournis par la Chine et 90 milliards environ par le Japon.

23. Une nouvelle option ouverte aux pays dits « du groupe BRICS » (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) est constituée par la Réserve de prévoyance. Il s'agit d'un accord-cadre pour l'apport d'un appui en liquidités et d'instruments de précaution en réponse à des pressions réelles ou potentielles à court terme sur la balance des paiements. La Réserve a été créée en 2015 par les pays du BRICS. Elle a pour fondement juridique le Traité instituant une Réserve de prévoyance du groupe BRICS, qui a été signé à Fortaleza (Brésil), le 15 juillet 2014. Le capital initial de la Réserve est de 100 milliards de dollars. Comme dans le cas de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, les participants peuvent emprunter jusqu'à 30 % du montant maximum auquel ils ont droit, sous réserve de l'approbation des autres pays participants. L'accès aux 70 % restants requiert la signature d'un accord de conditionnalité avec le FMI.

### **C. La voie à suivre pour renforcer la stabilité financière**

24. Les marchés des capitaux continuant à se développer dans la région et les liens se multipliant entre eux, les risques associés à la volatilité des courants de capitaux et aux taux de change risquent fort de s'accroître. La gestion de ces risques constitue déjà un problème critique pour les économies financièrement ouvertes de la région, et il sera plus important encore d'aller de l'avant. Il sera nécessaire de renforcer la coopération dans ce domaine, particulièrement en ce qui concerne l'application de politiques macroprudentielles et de mesures de régulation des mouvements de capitaux.

25. Les mesures macroprudentielles visent directement la source de l'instabilité des mouvements de capitaux, à savoir les marchés d'actifs nationaux dans lesquels les capitaux sont investis. Ces politiques sont destinées à réduire les risques systémiques, à protéger la stabilité du système financier et à faire en sorte qu'il continue de fonctionner efficacement. Il s'agit généralement de politiques de réglementation visant à minimiser l'expansion du crédit dans les domaines où les banques centrales voient venir un risque financier. Les politiques macroprudentielles, qui sont généralement appliquées par les banques centrales peuvent s'accompagner de mesures fiscales, par exemple d'un relèvement de l'impôt sur l'investissement dans des secteurs particuliers.

26. Malgré la popularité croissante des mesures macroprudentielles dans la région ces dernières années, les risques continuent d'augmenter sur le plan de la stabilité financière. Il y a eu en particulier une hausse soutenue des prix de l'immobilier dans un certain nombre d'économies, et l'augmentation du crédit accordé par le secteur bancaire est source de préoccupation. D'une manière générale, la croissance du PIB a été surtout fondée sur le crédit

depuis la crise de 2008, de sorte que les économies sont plus exposées à une hausse des taux d'intérêt mondiaux.

27. Les mesures macroprudentielles diffèrent des mesures applicables aux mouvements de capitaux, qui sont destinées à limiter les flux de capitaux provenant de non-résidents. Les mesures applicables aux mouvements de capitaux peuvent concerner les transactions en devises, par exemple comporter des limites sur l'emprunt en devises, des réserves obligatoires sur les dépôts en devises et l'exigence de provisions sur les prêts en devises. Elles peuvent encore être fonction de la résidence et comporter certaines exigences de réserve non rémunérée sur les dépôts effectués par les non-résidents, des retenues à la source ou des restrictions sur les avoirs nationaux des non-résidents. Elles peuvent à l'occasion comprendre également des mesures applicables aux mouvements de capitaux, comme dans le cas des politiques visant à décourager l'emprunt en devises étrangères.

28. Une coopération régionale est nécessaire sur les politiques macroprudentielles et sur les mesures applicables aux courants de capitaux car leur mise en œuvre peut entraîner des flux de capitaux vers des pays comparables qui n'instituent pas ce genre de mesures ou de politiques. Pour renforcer la coopération régionale dans ce domaine, on pourrait organiser une concertation Asie-Pacifique sur la stabilité financière. Une telle instance comprendrait la participation des ministères des finances, des banques centrales, des régulateurs et superviseurs du marché financier et des sociétés d'assurance-dépôts. Elle aurait pour objectif de suivre les facteurs qui affectent la stabilité financière régionale, en particulier la situation du marché financier national et les flux de capitaux, et de favoriser des mesures appropriées, y compris une politique macroprudentielle et des mesures de coordination des mouvements de capitaux.

29. La concertation Asie-Pacifique sur la stabilité financière pourrait identifier des institutions financières d'importance systémique et envisager la façon dont les autorités nationales pourraient améliorer la supervision transfrontière de ces institutions. Elle pourrait également constituer une contrepartie régionale du Conseil de stabilité financière, élément de l'architecture institutionnelle régionale qui fait actuellement défaut. Elle pourrait en particulier assurer la liaison avec le Conseil de stabilité financière et les pays de la région Asie-Pacifique qui n'en sont pas membres. La concertation Asie-Pacifique sur la stabilité financière pourrait exploiter les échanges d'information et les débats en cours. En mettant l'accent sur les risques nationaux et transfrontières dans la région, elle pourrait constituer un système régional d'alerte rapide sur les risques financiers.

30. S'agissant de la fourniture d'appuis en liquidités, la région a progressé en créant des mécanismes tels que la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, de nouveaux accords bilatéraux de swap, la Réserve de prévoyance des pays du BRICS et le Fonds eurasiatique pour la stabilisation et le développement, qui tous ont été décrits ci-dessus. Cependant, ces mécanismes n'englobent pas tous les pays de la région et ils présentent certaines faiblesses en matière de surveillance. En outre, la Multilatéralisation de l'Initiative de Chang Mai et la Réserve de prévoyance exigent l'une et l'autre que les emprunteurs s'inscrivent dans des programmes du FMI s'ils souhaitent emprunter plus de 30 % de leurs quote-parts. Cela peut poser des problèmes étant la stigmatisation associée à l'emprunt auprès du FMI, qui

subsiste encore dans les pays d'Asie après leur expérience au cours de la crise financière asiatique de 1997-1998<sup>3</sup>.

31. Si l'on veut améliorer la capacité de la région à apporter un appui en liquidités à court terme en cas d'urgence financière, la première question qui se pose est celle de savoir si la région dispose de ressources suffisantes à cet effet. Pour le moment, les fonds combinés de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai et de la Réserve de prévoyance s'élèvent à 340 milliards de dollars. Ce chiffre représente environ le tiers de la capacité totale de prêt du FMI, laquelle est de mille milliards de dollars. Si l'on ajoute le Fonds eurasiatique pour la stabilisation et le développement, les arrangements de swaps de l'ASARC et le réseau de crédits croisés bilatéraux offerts par la Chine et le Japon, le montant total des fonds disponibles dans la région pour l'appui en liquidités est doublé et passe à 680 milliards de dollars, soit les deux tiers environ de la capacité de prêt du FMI. Il s'agit là d'un montant substantiel et qui pourrait être encore augmenté si les pays de la région étaient disposés à se séparer d'une partie de leurs vastes réserves de devises.

32. Les principaux domaines dans lesquels un renforcement des capacités est nécessaire pour accroître l'efficacité des mécanismes actuels d'appui en liquidités sont les suivants: a) l'exercice d'une surveillance régionale; b) la formulation d'une conditionnalité indépendante associée aux prêts en situation de crise et c) le suivi des résultats des politiques et de la performance économique<sup>4</sup>. La Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai dispose déjà du Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3, qui pourrait être renforcé, mais la Réserve de prévoyance ne possède pas actuellement de dispositif spécialement conçu pour la surveillance et la recherche macroéconomiques. Si le Bureau de recherche macroéconomique d'ASEAN+3 renforce ses capacités de surveillance et de suivi et si la Réserve de prévoyance constitue un bureau semblable, doté d'importantes capacités de surveillance et de suivi, ces deux organismes devraient être en mesure d'accroître les montants que leurs membres peuvent emprunter sans recours aux programmes du FMI. Cela pourrait rendre les pays membres plus disposés à utiliser ces deux mécanismes.

33. Alors que le renforcement de la surveillance et du suivi constitue la principale priorité, l'on pourrait envisager à l'avenir la création d'un dispositif régional intéressant tous les pays de l'Asie et du Pacifique – à savoir un fonds monétaire Asie-Pacifique. Cela pourrait se faire par la fusion de la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, de la Réserve de prévoyance et d'autres dispositifs existants, y compris les crédits croisés bilatéraux, comme cela s'est fait pour la multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai. De tels arrangements régionaux disposeraient d'importantes capacités de surveillance et de contrôle, qui pourraient exploiter l'expérience actuelle et future du Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3, et éventuellement d'un bureau spécialisé dans le contexte de la Réserve de prévoyance.

<sup>3</sup> Takatoshi Ito, « Can Asia overcome the IMF Stigma? », *American Economic Review*, vol. 102, No. 3 (mai 2012), pp. 198-202.

<sup>4</sup> Masahiro Kawai, « *From the Chiang Mai Initiative to an Asian Monetary Fund* », Document de travail de l'ADBI numéro 527 (Tokyo: Institut de la Banque asiatique de développement, 2015). Consultable à l'adresse [www.adb.org/sites/default/files/publication/160056/adb-wp527.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/160056/adb-wp527.pdf).

### III. Développement et intégration des marchés financiers

34. Il existe une grande hétérogénéité dans le niveau de coopération existant entre les autorités financières travaillant au développement des marchés financiers dans la région Asie-Pacifique. Les pays d'Asie de l'Est, qui bénéficient de multiples initiatives dans le cadre de l'ASEAN, de l'ASEAN+3 et de la Réunion des cadres des banques centrales d'Asie de l'Est et du Pacifique sont les plus avancés. D'autres sous-régions font néanmoins des progrès.

#### A. Dresser le bilan du développement et de l'intégration des marchés financiers

35. Comme on l'a vu plus haut, les mesures prises pour développer les marchés obligataires en monnaie locale dans la région devaient permettre de réduire les disparités au niveau de la monnaie et des échéances qui ont été à l'origine de la crise financière asiatique de 1997-1998. Ces mesures visaient à mobiliser le vaste réservoir d'épargne de la région et à permettre des investissements régionaux à long terme n'exigeant pas l'intermédiation de centres financiers extérieurs à la région. Deux grande initiatives régionales ont été mises en place, le Fonds obligataire asiatique, sous l'égide de la Réunion des cadres des banques centrales de l'Asie de l'Est et du Pacifique, et l'Initiative de marchés obligataires asiatique sous les auspices des ministres des finances de l'ASEAN+3.

36. La Réunion des cadres des banques centrales de l'Asie de l'Est et du Pacifique a introduit en juin 2003 l'Initiative de Fonds obligataires asiatique. Il s'agissait d'aider à développer le marché obligataire en stimulant la demande grâce à l'achat par les banques centrales d'obligations souveraines et quasi-souveraines émises par les huit pays membres émergents de la Réunion des cadres (Chine; Hong Kong (Chine); Indonésie; Malaisie; Philippines; République de Corée; Singapour et Thaïlande) en utilisant les réserves en devises des onze membres. Le Fonds obligataire asiatique 1 prévoyait l'achat d'obligations établies en dollars des États-Unis pour un montant d'un milliard de dollars, et le Fonds obligataire asiatique 2 l'achat pour 2 millions de dollars d'obligations souveraines et quasi-souveraines établies en monnaie locale. Le Fonds obligataire 2 était conçu pour faciliter l'investissement par des entités des secteurs public et privé grâce à la cotation de fonds obligataires en monnaie locale à Hong Kong (Chine), en Malaisie, à Singapour et dans d'autres marchés boursiers.

37. Les ministres des finances du processus de l'ASEAN+3 ont lancé en août 2003 l'Initiative de marchés obligataires asiatiques. Elle avait pour objectif la création de marchés primaires et secondaires robustes par les moyens suivants: a) en facilitant l'accès aux marchés à une large base d'émetteurs et d'investisseurs; et b) en renforçant l'infrastructure de marché pour favoriser le développement du marché obligataire. Grâce à cette Initiative, les marchés obligataires en monnaie locale se sont développés dans plusieurs économies, en particulier en Chine, en Malaisie et en République de Corée.

38. En 2008, les ministres des finances de l'ASEAN+3 sont convenus d'une Nouvelle feuille de route pour l'Initiative de marchés obligataires asiatiques qui met l'accent sur quatre domaines principaux: a) promouvoir l'émission d'obligations en monnaie locale; b) encourager la demande d'obligations en monnaie locale; c) améliorer le cadre réglementaire; et d) améliorer l'infrastructure apparentée du marché obligataire. La Nouvelle feuille de route a abouti à la création d'un certain nombre d'institutions et

plateformes destinées à appuyer le développement des marchés obligataires en monnaie locale dans la zone de l'ASEAN+3. Un centre d'information polyvalent sur les obligations souveraines et les obligations de sociétés des économies de la région de l'ASEAN+3, dit « AsianBondOnline » a été lancé en 2009. En 2010, les membres de l'ASEAN+3 ont créé un Mécanisme de garantie des crédits et des investissements doté d'un capital initial de 700 millions de dollars pour permettre aux sociétés émettrices classées à un niveau marginal d'émettre des obligations en monnaie locale.

39. L'ASEAN+3 est passée de la mise en place de marchés obligataires nationaux à l'intégration de ces marchés grâce à la création du Forum de marché obligataire de l'ASEAN+3. Le Forum constitue une plateforme permettant aux experts du marché obligataire de travailler à l'harmonisation et à la normalisation des pratiques du marché, des réglementations, et des procédures de clearing et de règlement des transactions obligataires transfrontalières dans la région. L'un des sous-forums du Forum du marché obligataire de l'ASEAN+3, le sous-forum 1 a accepté de mettre en place un cadre normalisé à l'échelon intrarégional pour l'émission d'obligations, qui permettrait ultérieurement aux émetteurs de l'ASEAN+3 d'émettre des obligations dans tous les pays participants avec un seul jeu de documentation normalisé et selon une même politique en matière de divulgation de l'information, sous réserve des dispositions réglementaires et juridiques de chaque économie. Les délibérations de ce sous-forum ont abouti en 2014 à une proposition tendant à établir le Cadre de l'ASEAN+3 pour l'émission d'obligations multidevises.

40. L'ASEAN est allée plus avant en matière d'intégration financière, dans le cadre de son projet de communauté économique, en appliquant sa Feuille de route pour l'intégration monétaire et financière. La mise en œuvre de la Feuille de route relève de plusieurs comités de travail. Le Comité de travail sur le développement du marché des capitaux procède à l'élaboration d'une Carte d'évaluation du développement du marché obligataire qui doit permettre d'identifier les lacunes et de prendre note des progrès. Le Forum du marché des capitaux, qui a été créé en 2004, se compose de régulateurs du marché des capitaux. Il a mis initialement l'accent sur l'harmonisation des règles et règlements avant de passer à des questions plus stratégiques en vue de réaliser une plus grande intégration des marchés des capitaux de la région selon l'Ébauche de Communauté économique de l'ASEAN 2015. Les principales réalisations récentes de ce Forum comprennent les normes de divulgation applicables sur le marché des capitaux de l'ASEAN aux offres transfrontières de titres, et le plan d'intégration du marché des capitaux.

41. L'intégration financière étant un domaine dans lequel le rythme des réformes varie selon les pays, l'ASEAN a adopté une approche souple dite « ASEAN moins X ». Ainsi, seules la Malaisie, Singapour et la Thaïlande ont adopté jusqu'ici le classement croisé des actions par l'intermédiaire du projet Trading Link de l'ASEAN. Le Trading Link est une initiative des bourses de l'ASEAN à laquelle collaborent sept bourses de six pays membres de l'ASEAN<sup>5</sup>. L'ASEAN Trading Link offre un seul point d'entrée à trois des plus grandes bourses participant à l'initiative ASEAN. Ces trois marchés offrent accès à près de 2200 sociétés cotées, dotées d'un capital de 1,4 trillion de dollars soit 70 % de la capitalisation boursière totale de l'ASEAN.

<sup>5</sup> Les bourses en question sont les suivantes: Bursa Malaysia; Bourse de Hanoi Stock; Bourse d'Ho Chi Minh; Bourse d'Indonésie; Bourse des Philippines; Bourse de Thaïlande; et Bourse de Singapour.

42. La libéralisation des services financiers s'est poursuivie sous l'égide de l'Accord-cadre de l'ASEAN sur les services et du Cadre d'intégration financière de l'ASEAN avec la libéralisation progressive des services financiers (banque, assurance, valeurs mobilières et autres) à l'exception de certains sous-secteurs et modes faisant l'objet de facilités convenues. Ce processus de libéralisation vise à éliminer progressivement les restrictions imposées aux banques, compagnies d'assurance et sociétés d'investissement de l'ASEAN sur la fourniture de services financiers aux autres États membres. En outre, le Cadre de l'intégration bancaire de l'ASEAN offre un dispositif opérationnel d'intégration dans le secteur bancaire grâce à l'harmonisation des règlements intérieurs, à la constitution d'une infrastructure pour stabiliser les secteurs financiers, à l'amélioration des compétences bancaires des membres les moins avancés et à l'établissement de critères pour la détermination de « banques qualifiées de l'ASEAN ». Le concept d'intégration du Cadre d'intégration financière de l'ASEAN se fonde sur la présence commerciale de banques qualifiées de l'ASEAN dans toute la région de cette organisation.

43. La libéralisation du compte de capital a donné lieu à l'élimination de contrôles et restrictions sur les capitaux afin de faciliter des mouvements de capitaux plus libres grâce à la suppression des restrictions sur les opérations du compte courant et l'investissement étranger direct ainsi que sur les investissements de portefeuille (entrées et sorties). La libéralisation des mouvements de capitaux doit être guidée par les principes suivants: a) assurer la libéralisation ordonnée du compte de capital conformément aux programmes nationaux des pays membres et à l'état de préparation de leurs économies; b) assurer des sauvegardes adéquates contre l'instabilité macroéconomique potentielle et les risques systémiques qui peuvent découler du processus de libéralisation, y compris le droit d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la stabilité macroéconomique; c) faire en sorte que les avantages de la libéralisation soient partagés par tous les pays de l'ASEAN.

44. Selon un processus analogue à ce qui s'est passé pour les Bourses de l'ASEAN, la Fédération des bourses d'Asie du Sud, qui a été créée en 2000, s'emploie à établir des normes communes pour l'introduction en bourse, le négoce, la compensation, le règlement et la protection des investisseurs et encourage les cotations transfrontières ainsi que l'échange transfrontière des titres boursiers. Pour comprendre les avantages potentiels d'une intégration plus poussée, l'exemple de l'Inde peut être pertinent. Jusqu'au début des années 90, il existait de nombreux marchés boursiers locaux, de sorte que le marché des capitaux était fragmenté et inefficace. Depuis lors, d'importants progrès ont été faits dans l'infrastructure boursière, la structure des marchés et leur réglementation. Il existe maintenant deux bourses nationales. De ce fait, les coûts de transaction ont sensiblement diminué, et des produits plus novateurs et plus divers sont devenus disponibles pour l'investissement et la gestion des risques, ce qui a suscité l'intérêt des investisseurs étrangers.

45. En Asie du Nord et en Asie centrale, le Kazakhstan et la Fédération de Russie possèdent des marchés boursiers relativement développés et certains efforts d'intégration sont en cours sous l'égide de la Communauté économique eurasiennne. Dans de nombreuses autres économies d'Asie du Nord et d'Asie centrale cependant, le développement du marché des capitaux n'en est encore qu'à ses débuts. Pour ce qui est de la coopération à l'initiative des bourses, il importe de noter que la Bourse du Kirghizistan possède un système de cotation qui a été mis au point par la Bourse du Kazakhstan.

46. Dans les Îles du Pacifique, le marché des capitaux est encore très peu développé. En 2000, la Bourse de Suva a reçu le nom de Bourse du Pacifique Sud, l'intention étant d'en faire une bourse régionale. En 2010, elle a établi une plateforme de cotation électronique.

## **B. La voie à suivre pour le développement et l'intégration des marchés financiers**

47. La région Asie-Pacifique doit développer ses marchés intérieurs des capitaux pour faciliter la mobilisation des fonds nationaux, afin de financer, avec une combinaison appropriée d'emprunts et de capitaux propres, des projets bancables de haute priorité pour l'investissement dans l'infrastructure. Le développement de l'infrastructure financière constitue un élément important pour le développement des marchés des capitaux. Il concerne à la fois l'organisation des activités commerciales et les réglementations qui les gouvernent. Une infrastructure efficace est essentielle pour l'exécution rapide et sûre des ordres d'achat, ce qui contribue à la liquidité du marché. Elle contribue également à renforcer la confiance des émetteurs et des investisseurs dans l'intégrité et l'équité du processus de détermination des prix, éléments qui sont nécessaires pour leur participation au marché.

48. Un moyen de faciliter le développement de l'infrastructure financière des marchés nationaux des capitaux pourrait consister à harmoniser les règlements et les institutions, comme cela s'est fait pour le Forum ASEAN des marchés des capitaux. Outre qu'elle facilite le développement des marchés financiers intérieurs, cette harmonisation pourrait contribuer par la suite à faciliter la négociation de titres entre les pays et ultérieurement poser les jalons de l'établissement d'un marché régional des capitaux.

49. La facilitation du développement des investisseurs institutionnels nationaux, tels que fonds de pension, sociétés d'assurance et sociétés de gestion d'actifs, constitue une importante priorité à l'appui du développement financier de la région. De telles mesures sont essentielles pour assurer la liquidité voulue des marchés des capitaux. Les investisseurs institutionnels nationaux contribueront alors à accroître la demande d'actifs nationaux à long terme, y compris dans la catégorie des actifs infrastructurels.

50. Un problème dans le développement des marchés de capitaux des petites économies tient à ce que le processus de détermination des prix risque d'être entravé par le manque de liquidité. En fait, il est nécessaire de pouvoir compter sur des investisseurs dont les horizons temporels et les profils de risque soient hétérogènes, ce qui favorise la liquidité des marchés. De ce point de vue, les petites économies n'ont peut-être pas besoin de développer tous les aspects du marché des capitaux. Elles pourraient plutôt établir des liens entre leurs marchés et d'autres marchés plus vastes de la région grâce à l'adoption de règles harmonisées.

51. La plupart des entreprises d'Asie-Pacifique sont de dimensions très modestes et n'ont pas accès aux marchés des capitaux. Favoriser l'inclusion financière – par exemple en facilitant l'accès des microentreprises et des petites et moyennes entreprises au crédit des banques et d'autres institutions financières spécialisées – devrait être une importante considération dans le contexte du développement des marchés financiers de la région.

52. Pour aller de l'avant dans le développement des marchés financiers de la région, la CESAP pourrait entreprendre les études et organiser des consultations en vue de l'établissement d'une feuille de route pour le développement du marché des capitaux dans la région Asie-Pacifique.

## **IV. Financement de l'infrastructure**

53. Plusieurs arrangements pour le financement de projets d'infrastructure et de développement ont été mis en œuvre dans la région récemment, et deux nouvelles banques multilatérales devraient commencer à fonctionner dans l'avenir proche.

### **A. Dresser le bilan des moyens existants pour l'investissement dans l'infrastructure**

54. La Banque asiatique de développement (BAsD) a été créée en 1966. En 2014, ses opérations se chiffraient à un total de 22,93 milliards de dollars, dont 13,29 milliards de dollars financés sur ses ressources ordinaires en capital et sur des fonds spéciaux, et 9,24 milliards de dollars apportés par des partenaires de cofinancement. La plupart de ses prêts sont à des conditions commerciales mais la Banque consent également des prêts à des conditions préférentielles par l'intermédiaire de son Fonds asiatique de développement. En 2015, le Conseil des gouverneurs de la Banque a approuvé la proposition tendant à combiner les opérations de prêt du Fonds asiatique de développement avec le Compte des ressources ordinaires en capital, de manière à accroître la capacité de financement de la Banque dans des proportions pouvant aller jusqu'à 50 % d'ici à 2017. Avec cette nouvelle initiative, les avoirs en ressources ordinaires devraient presque tripler et passer de 18 milliards de dollars à environ 53 milliards. Si l'on inclut le cofinancement, l'assistance de la BAsD pourrait atteindre jusqu'à 40 milliards de dollars par an.

55. La Chine a annoncé lors du Sommet des Chef d'entreprises de l'APEC, tenu à Bali en octobre 2013, une initiative tendant à créer une Banque asiatique pour l'investissement dans les infrastructures. Le mémorandum d'accord initial pour l'établissement de la Banque a été signé en octobre 2014. La Banque est ouverte à la participation de tous les pays de la région ainsi qu'à celle des pays intéressés extérieurs à la région, les premiers ayant néanmoins la priorité. En mai 2015, 57 pays au total, dont 26 n'appartenant pas à la région, avaient déjà annoncé qu'ils seraient membres fondateurs de la nouvelle Banque. Le capital souscrit de la Banque s'élève à 100 milliards de dollars, dont 75 % sont mis à la disposition des pays d'Asie.

56. Trois grandes économies émergentes de la région Asie-Pacifique – la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde – en association avec le Brésil et l'Afrique du Sud, ont créé la Nouvelle banque de développement au cours du Sommet du BRICS qui s'est tenu en juillet 2014. Le capital initial de la Banque est de 50 milliards de dollars et devrait être porté à 100 milliards avec le temps, ce qui donnera à la Banque une capacité de prêt estimée à 34 milliards de dollars par an. Les cinq membres fondateurs apporteront d'égales contributions en capital à la Banque et se partageront les droits de vote dans des conditions d'égalité. Bien que la Banque doive éventuellement être ouverte à d'autres pays, les pays du BRICS conserveront une participation de contrôle de 55 %. Le siège de la Banque sera à Shanghai et le Président sera désigné par rotation entre les cinq pays membres; un Bureau régional africain sera créé à Johannesburg.

57. La Banque eurasiennne de développement a été créée en 2006 à l'initiative du Kazakhstan et de la Fédération de Russie. Depuis lors, l'Arménie, le Kirghizistan et le Tadjikistan en sont devenus membres, de même que le Bélarus. La Banque est une banque multilatérale de développement spécialisée dans l'intégration régionale. Son capital statutaire s'élève à 7 milliards de dollars, dont 1,5 milliard en capital versé et

5,5 milliards en capital exigible. Elle a apporté pour plus de 5,3 milliards de dollars à des projets d'investissement dans ses pays membres.

58. En 2011, les ministres des finances de l'ASEAN ont décidé de créer un Fonds d'infrastructure de l'ASEAN. Celui-ci a été créé en tant qu'entité corporative établie en Malaisie. Tous les investisseurs – les États membres de l'ASEAN et la BASD – sont représentés au Conseil du Fonds pour y exercer des fonctions de surveillance. La BASD est à la fois investisseur, cofinancier et administrateur du Fonds. Celui-ci comprend a) un noyau de fonds propres de 485 millions de dollars apporté par neuf pays de l'ASEAN et la BASD, plus un capital hybride de 162 millions de dollars levé sur les marchés de capitaux; b) une dette émise par les banques centrales sur les réserves en devises permettant de multiplier son capital par 1,5. Le montant total des engagements de prêt du Fonds pour la période allant jusqu'à 2020 devrait atteindre environ 4 milliards de dollars. Si l'on admet un rapport de cofinancement de 30 à 70 entre le Fonds et la BASD, le Fonds pourra s'assurer plus de 13 milliards de dollars pour des projets d'infrastructure d'ici à 2020. Il devrait financer environ cinq projets d'infrastructure chaque année, avec un plafond de prêt de 75 millions de dollars par projet. Ces projets seront choisis en fonction de taux de rendement satisfaisants sur le plan économique et financier et de leur impact potentiel sur le développement.

59. Les dirigeants de l'ASARC ont lancé les opérations du Fonds de développement de cette organisation en 2010; celui-ci dispose d'un capital versé de 300 millions de dollars et doit permettre d'apporter un appui financier à des programmes économiques, sociaux et infrastructurels. Il fait suite à un arrangement précédent, le Fonds de développement pour l'Asie du Sud. Il dispose d'un secrétariat permanent et ses opérations de prêt se font par trois guichets. Le guichet social est orienté essentiellement vers l'atténuation de la pauvreté et les projets de développement social. Le guichet d'infrastructure couvre des projets dans des domaines tels que l'énergie, l'électricité, les transports, les télécommunications, l'environnement, le tourisme etc.. Le guichet économique s'occupe essentiellement de programmes économiques ne concernant pas les infrastructures.

60. Le Mécanisme d'infrastructure de la région du Pacifique est un mécanisme de coordination multi-institutions qui a été créé en 2008 pour améliorer l'apport d'assistance de donateurs et partenaires de développement au secteur de l'infrastructure dans la région du Pacifique. Depuis 2009, le Mécanisme a investi plus de 2 milliards de dollars dans des projets d'infrastructure de 13 pays insulaires du Pacifique. Le financement de ces projets provient principalement de dons (30 %), de prêts (28 %), et d'assistance technique (21 %) <sup>6</sup>. Les projets d'assistance technique et de recherche du Mécanisme reçoivent l'appui de la BASD, du Gouvernement australien, de l'Union européenne, de la Banque européenne d'investissement, de l'Agence japonaise de coopération internationale, du Ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce et du Groupe de la Banque mondiale. Outre qu'il finance des investissements, une Mécanisme apporte des services consultatifs dans des domaines tels que la planification sectorielle, la réforme des politiques, des réglementations et des institutions, et fait fonction de centre de connaissances pour le partage d'information, l'analyse comparative et la mise en commun des meilleures pratiques.

<sup>6</sup> Bureau de la CESAP pour le Pacifique, « *Financing for development: infrastructure development in the Pacific Islands* », projet de document de travail soumis à la Consultation Asie-Pacifique de haut niveau sur le financement du développement, Jakarta, 29-30 avril 2015.

61. Outre les banques multilatérales d'investissement et les fonds sous-régionaux, il existe un certain nombre d'initiatives nationales qui financent des projets d'infrastructure au-delà des frontières nationales. Le Fonds de la Route de la soie annoncé par la Chine en 2014 pour appuyer des mégaprojets de l'initiative « Une ceinture, une route » a déjà consenti un premier investissement, qui est allé dans le projet de centrale hydroélectrique de Karot au Pakistan. Le capital du Fonds atteindra 40 milliards de dollars. Plus récemment, le Japon a également annoncé son intention d'apporter 110 milliards de dollars pour financer des projets d'infrastructure de haute qualité en Asie. Le financement proviendra pour la moitié d'organismes de prêt et d'aide affiliés à l'État, le reste étant obtenu en collaboration avec la BAsD<sup>7</sup>.

## **B. La voie à suivre pour l'investissement dans l'infrastructure**

62. On s'accorde généralement à penser en Asie et dans le Pacifique que des investissements adéquats dans l'infrastructure seront essentiels pour une croissance forte et un développement durable de la région au cours des décennies à venir, et que les besoins financiers seront énormes. On estime qu'un investissement infrastructurel global de près de 30 000 milliards de dollars sera nécessaire entre 2013 et 2030 pour permettre à la région d'atteindre l'objectif international de référence de 70 % du PIB pour l'infrastructure<sup>8</sup>.

63. Bien que certain pays de l'Asie-Pacifique, comme la Chine, soient parvenus avec un succès exceptionnel à mobiliser des ressources pour le développement de leur infrastructure et aient sensiblement accru leur parc d'infrastructure, la majorité des pays de la région continuent à connaître d'énormes déficits en matière d'investissement infrastructurel, du fait qu'ils manquent d'accès à des moyens de financement à long terme et de compétences pour préparer et mettre en œuvre des projets d'infrastructure complexes. Pour répondre à ces besoins, il importe que les efforts entrepris dépassent les frontières nationales. Cela requiert une nouvelle expansion des mécanismes multilatéraux de financement des infrastructures et des efforts accrus pour faciliter l'utilisation des vastes ressources d'épargne de la région au-delà des frontières.

64. De nouvelles institutions financières et de nouveaux mécanismes de facilitation offrent aux pays de l'Asie-Pacifique de nouvelles occasions de remédier à leurs insuffisances d'infrastructure. Cependant, la participation d'un grand nombre de pays, la multiplication des fournisseurs de financement aux niveaux national, régional et international et l'existence de multiples mécanismes de facilitation rendent nécessaire une meilleure coordination et une coopération plus étroite à l'échelon régional. Une telle coordination doit avoir pour objectif de faire en sorte que les projets prioritaires soient ceux qui bénéficient le plus à la région dans son ensemble en contribuant à relier les pays qui ont des besoins particuliers, tels que les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, aux principaux marchés de la région. L'harmonisation des sauvegardes et des normes sociales et environnementales est également

<sup>7</sup> Leika Kihara et Linda Sieg, « *Japan unveils \$110 billion plan to fund Asia infrastructure, eye on AIIB* », Reuters, 21 mai 2015. Consultable à l'adresse [www.reuters.com/article/2015/05/21/us-japan-asia-investment-idUSKBN00617G20150521](http://www.reuters.com/article/2015/05/21/us-japan-asia-investment-idUSKBN00617G20150521).

<sup>8</sup> McKinsey Global Institute, « *Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year* », janvier 2013. Consultable à l'adresse [www.mckinsey.com/insights/engineering\\_construction/infrastructure\\_productivity](http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity). Le chiffre approximatif de 70 % du PIB correspond à une « règle empirique », qui représente en moyenne la valeur du stock d'infrastructure dans la plupart des économies.

importante pour la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030.

65. La région Asie-Pacifique manque actuellement d'une vaste plateforme permanente pour le partage des connaissances et la coordination des politiques en matière d'investissement infrastructurel entre les différentes parties prenantes, y compris les gouvernements, les institutions de financement, les organes de facilitation et le secteur privé. Dans ce contexte, il serait utile d'envisager la création d'un Forum Asie-Pacifique annuel pour l'investissement infrastructurel qui offrirait:

a) Une large plateforme pour le partage des connaissances et la coordination des politiques sur l'investissement dans l'infrastructure pour les gouvernements et leurs partenaires;

b) Une plateforme de coordination et de partage de connaissances permettant aux institutions de financement de se faire part des meilleures pratiques régionales et d'harmoniser leurs procédures de protection environnementale et sociale;

c) Une plateforme d'échanges de renseignements et de collaboration permettant aux organes de facilitation de l'investissement dans l'infrastructure et à leurs bénéficiaires de partager et d'enrichir leurs bases de données et de coordonner leurs activités d'assistance technique et de renforcement des capacités;

d) Une plateforme transparente et diversifiée de communication mettant en contact des décideurs, des institutions de financement et des responsables de projet avec les collectivités locales et les groupes de la société civile.

66. Le Forum Asie-Pacifique pour l'investissement l'infrastructurel dont la création est proposée et qui pourrait être organisé par la CESAP en collaboration avec les banques de développement régionales multilatérales, pourrait comprendre quatre segments:

a) Un segment intergouvernemental pour le partage de connaissances et la coordination des politiques entre les gouvernements;

b) Un segment de financement de l'infrastructure pour l'échange de connaissances entre les principales institutions de financement de l'infrastructure de la région et les responsables des politiques, les organismes de financement et le secteur privé;

c) Un segment de facilitation des projets et de renforcement des capacités qui permettrait d'améliorer les échanges d'information et la synergie dans l'action de facilitation et de formation menée par les organes de facilitation de l'investissement infrastructurel, les institutions de financement et les gouvernements;

d) Un segment pour la protection environnementale et sociale qui favoriserait le transfert de connaissances et l'harmonisation des procédures de protection environnementale et sociale ainsi que le dialogue avec les collectivités locales et les groupes de la société civile.

67. La constitution d'une telle plateforme correspond à un besoin particulièrement urgent car les dimensions et la complexité des projets d'infrastructure, notamment des projets régionaux et transfrontières, devraient se développer rapidement dans les années à venir. Une plateforme de communication transparente et diversifiée constituerait le meilleur mécanisme pour permettre aux collectivités locales et aux groupes de la

société civile de se faire entendre et aux planificateurs de projet, aux institutions financières et aux entrepreneurs d'obtenir le concours des parties prenantes locales et d'instaurer la confiance mutuelle de la manière la plus efficace.

## V. **Coopération en matière fiscale**

68. La coopération en matière fiscale apparaît désormais comme un élément crucial de la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Programme d'action Addis Ababa. La présente section passe en revue les instances de coopération existant en Asie et dans le Pacifique, qui couvrent diverses sous-régions et groupes de pays, et il y est proposé de créer, sous l'égide de la CESAP un forum de coopération fiscale qui couvrirait l'ensemble de la région.

### A. **Dresser le bilan de la coopération fiscale en Asie et dans le Pacifique**

69. Les forums existants dans la région Asie-Pacifique peuvent se répartir en deux catégories: ceux qui facilitent le partage des meilleures pratiques et des données d'expérience, comme le Groupe d'étude sur l'administration et la recherche fiscales en Asie, et ceux qui relèvent d'organes politiques dotés de mandat spécifiques, comme le Forum de l'ASEAN sur la fiscalité.

70. Le Groupe d'étude sur l'administration et la recherche fiscales en Asie est le forum le plus ancien, et aussi celui qui compte le plus grand nombre de membres – 17, dont 16 sont membres ou membres associés de la CESAP. Toutefois il intéresse essentiellement l'Asie de l'Est et ne compte pas de membres de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, ni de l'Asie du Nord et de l'Asie centrale et, parmi les Îles du Pacifique, seule en fait partie la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le Groupe d'étude tient des réunions annuelles et des réunions de travail et organise des programmes communs de formation et une réunion biennale des chefs des institutions de formation. Il ne possède pas de secrétariat qui lui soit propre et jusqu'à récemment son rôle principal semble avoir été le réseautage et non le renforcement des capacités, la coordination des politiques ou la recherche.

71. Le Forum de l'ASEAN sur la fiscalité a été créé en 2011 pour constituer une instance de dialogue sur les questions fiscales à l'appui de la Communauté économique de l'ASEAN. Il comporte deux sous-forums. Le Sous-forum 1, sur la Double imposition et l'imposition à la source, vise à mettre en place un vaste réseau de conventions fiscales et un calendrier pour la réduction des taux d'imposition à la source entre pays membres de l'ASEAN. Le Sous-forum 2, sur la promotion des échanges de vues et de la concertation, vise à favoriser le partage d'expérience sur les meilleures pratiques dans les systèmes fiscaux, à développer des stratégies de coopération et à appuyer les activités de formation des administrations fiscales. Le Forum a également entrepris une étude sur l'introduction d'un numéro régional d'identification fiscale.

72. L'ASARC a encouragé la coopération en matière fiscale entre ses membres par le biais de son Accord multilatéral limité tendant à éviter la double imposition et à promouvoir une assistance administrative mutuelle en matière fiscale; cet accord a été signé en 2005. Il a donné lieu à une première réunion en 2011. L'ASARC possède un secrétariat mais la plupart de ses activités sont des séminaires spécialisés organisés à l'invitation des pays membres, par rotation. À la troisième réunion des autorités fiscales de l'ASARC, en 2014, les membres ont examiné des amendements proposés à

l'accord multilatéral et ont examiné un projet d'accord de l'ASARC sur l'échange de renseignements fiscaux présenté par le Pakistan.

73. Depuis 2003, l'Association des administrateurs fiscaux des Îles du Pacifique constitue une plateforme permettant à 16 économies du Pacifique de traiter de problèmes fiscaux. Elle a été créée à l'origine par le Centre d'assistance technique financière du FMI pour le Pacifique, mais l'Administration fiscale et douanière des Fidji assure son secrétariat depuis 2012. Jusqu'ici, l'Association a essentiellement permis des échanges de données d'expérience et des activités de formation. Elle constitue également une instance de coordination des activités de ses partenaires de développement et donateurs dans le domaine de la gestion de l'imposition et des finances publiques.

74. En Asie du Nord et en Asie centrale, la Commission économique eurasienne est dotée d'un Comité consultatif pour la politique et l'administration fiscales, qui examine les questions d'imposition liées à l'intégration économique. Il compte parmi ses membres l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et la Fédération de Russie. Lors d'une réunion récente, ses membres ont examiné un projet de protocole sur l'échange électronique d'information entre les autorités fiscales concernant certains types de revenus et d'avoirs de particuliers et de sociétés; ils ont examiné aussi un projet d'accord sur la politique fiscale en matière de droits d'accise sur l'alcool et les produits du tabac. Il existe également sous l'égide la Communauté d'États indépendants, un Conseil de coordination des directeurs des administrations fiscales des États membres.

75. Le Forum fiscal Asie-Pacifique a été créé en collaboration par le Centre international des investissements et de la fiscalité et l'Institut de la finance publique des Philippines en 2005<sup>9</sup>. À ses réunions annuelles participent de hauts responsables des politiques fiscales du secteur public, des experts des milieux universitaires et des représentants du secteur industriel. Les questions traitées à ces occasions et le programme de recherche de cette organisation portent sur les tendances mondiales et régionales en matière fiscale, la fixation des prix de transfert, la coopération et la coordination régionales dans les réformes de la fiscalité indirecte et les réformes de l'administration fiscale.

76. Le Colloque des administrations fiscales d'Asie se réunit depuis 2010 et bénéficie de l'appui du Bureau international de documentation fiscale, de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi que d'autres partenaires. Il réunit des responsables des politiques et de l'administration fiscales, auxquels il permet de traiter des problèmes internationaux en matière d'imposition ainsi que des faits nouveaux et de leurs incidences pour la région Asie-Pacifique. Il vise à donner aux pays en voie de développement de la région l'occasion de se faire entendre sur des questions qui les concernent directement, tout en leur permettant de partager des données et de bénéficier de l'expérience de pays plus développés de la région.

---

<sup>9</sup> Le Centre international de la fiscalité et de l'investissement est un organisme indépendant et non lucratif de recherche et de formation basé à Washington, D.C. Il a été créé en 1993 pour promouvoir la réforme fiscale et des initiatives public-privé destinées à améliorer le climat de l'investissement dans les économies en transition et en développement.

## B. Pour un Forum Asie-Pacifique de coopération en matière fiscale

77. D'importants moyens de financement seront nécessaires pour que la région puisse réaliser et appliquer le programme de développement durable à l'horizon 2030. S'il est important que les partenaires de développement continuent à respecter les engagements qu'ils ont pris en matière d'aide publique en développement, les pays en développement doivent aussi s'employer à mobiliser davantage de ressources intérieures. Le renforcement de l'imposition pourrait constituer une importante source de financement pour le développement dans la région Asie-Pacifique. Comme l'indique l'Étude sur la situation économique sociale de l'Asie et du Pacifique 2014, l'impôt perçu par le gouvernement central dans les pays en développement de l'Asie-Pacifique représentait en moyenne 14,8 % du PIB en 2011, chiffre inférieur à celui de 16,3 % du PIB obtenu en Afrique sub-saharienne.

78. Un certain nombre de raisons pourraient expliquer la modicité des recettes fiscales. Si le peu de moyens des administrations fiscales y est pour beaucoup, un problème majeur dans la région Asie-Pacifique est celui des faibles taux d'imposition. Dans de nombreux pays, de vastes secteurs de l'économie, comme celui de l'agriculture, ne sont pas sujets à l'imposition. En outre, l'optimisation fiscale et la fraude fiscale sont très répandues, ce qui réduit les recettes de l'impôt. Il n'est donc pas surprenant que la région Asie-Pacifique ait été, entre 2001 et 2011, à l'origine de plus de 60 % de l'ensemble des sorties illicites de capitaux, y compris la fraude fiscale, en provenance des pays en développement<sup>10</sup>, et que, dans des pays comme le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan, moins de 3 % de la population payent l'impôt sur le revenu.

79. Les pays de la région ont également à faire face à la modicité des revenus provenant de l'imposition des entreprises. Si les taux d'imposition des sociétés sont relativement faibles dans la région – 28,2 % en moyenne en 2013, contre 32,2 % en Amérique latine et 29,8 % en Afrique – les recettes sont encore amputées par les exemptions et déductions fiscales accordées aux sociétés, les abattements fiscaux pour investissement et les exonérations partielles des bénéfices – toutes mesures destinées à attirer l'investissement étranger direct. L'érosion de la base d'imposition et les pratiques de transfert des bénéfices des sociétés multinationales ont également pour effet de réduire plus encore les recettes provenant de l'impôt.

80. Il ressort de ce qui précède qu'il existe dans la région Asie-Pacifique un fort potentiel pour accroître la perception de l'impôt. Comme l'indique l'Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique 2014, plusieurs pays de la région pourraient accroître leurs recettes fiscales de 5 % du PIB ou plus. L'élimination des échappatoires fiscales et l'introduction de politiques pour l'élargissement de la base d'imposition et l'obtention de recettes accrues soulèvent des difficultés en raison du caractère international de l'imposition et de la mobilité du capital – raisons pour lesquelles la coopération internationale peut jouer un rôle important.

81. Il est donc proposé de créer un forum Asie-Pacifique pour la coopération en matière fiscale, qui permettrait à des fiscalistes et à des fonctionnaires des administrations fiscales de s'informer des meilleures pratiques en matière de politique, administration et réforme fiscales. Ce

<sup>10</sup> Voir Global Financial Integrity, « *Illicit financial flows from developing countries: 2001-2010* », décembre 2012. Consultable à l'adresse [http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries\\_2001-2010-HighRes.pdf](http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-HighRes.pdf).

forum pourrait faciliter une plus grande coordination des politiques fiscales et le suivi de la législation et de la réglementation fiscales dans l'ensemble de la région et être utilisé pour organiser des activités de renforcement des capacités à l'intention des administrations fiscales.

82. Le forum envisagé pourrait examiner les cadres juridiques et réglementaires des juridictions fiscales et analyser les réformes passées et en cours en matière d'imposition. Cela permettrait de mettre en évidence les problèmes existants et émergents auxquels les pays en développement de la région doivent faire face alors qu'ils s'efforcent de percevoir l'impôt. Cet examen pourrait permettre de dégager des recommandations sur les mesures à prendre pour surmonter ces difficultés par les moyens suivants: a) en apportant des modifications législatives au code des impôts; b) en améliorant les capacités des administrations fiscales nationales; c) en développant la coopération régionale en matière d'imposition et d) par d'autres mesures pertinentes. Un tel exercice permettrait également de définir et diffuser les meilleures pratiques en matière d'administration fiscale et de perception de l'impôt. Il serait alors possible de présenter des recommandations appropriées sur la manière de les adapter à la situation particulière des différents pays.

83. Le forum envisagé pourrait apporter une importante contribution au renforcement des capacités des administrations fiscales et des ministères des finances en agissant dans les domaines suivants:

- a) Concevoir des systèmes fiscaux plus efficaces en vue de l'obtention du niveau souhaité d'investissements public et privé;
- b) Accroître la transparence fiscale;
- c) Favoriser les échanges d'information entre les administrations fiscales nationales pour combattre l'évasion fiscale et les transferts illicites de fonds;
- d) Agir sur la concurrence fiscale.

84. Ces activités de renforcement des capacités pouvaient revêtir la forme de séminaires spécialisés ou de stages de formation d'autres types. Le forum pourrait fonctionner sous l'égide de la CESAP puisque ses membres appartiendraient à la région. Il pourrait également constituer un chapitre régional du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, organe subsidiaire du Conseil économique et social. Enfin, et ce qui n'est pas moins important, le forum envisagé pourrait collaborer avec les organismes de coopération fiscale existant dans la région et dont il a été question à la section II ci-dessus, par exemple le Groupe d'étude sur l'administration et la recherche fiscales en Asie.