



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 18 c) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique : dette extérieure et développement

Viabilité de la dette extérieure et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Soumis conformément à la résolution 64/91 de l'Assemblée générale, le présent rapport passe en revue les faits récents concernant la dette extérieure des pays en développement en mettant l'accent sur l'incidence de la crise financière et économique mondiale actuelle sur la viabilité de la dette extérieure. Le rapport examine également les politiques et les institutions qui ont pour but de réduire la fréquence et le coût des crises de la dette. On y décrit aussi les progrès accomplis dans l'allègement de la dette et on y examine l'aide publique au développement et les nouvelles tendances et modalités du financement multilatéral.

* A/65/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale conformément au paragraphe 39 de sa résolution 64/191. On y trouve une analyse détaillée de l'endettement et des problèmes de service de la dette des pays en développement et des pays en transition. Le rapport décrit les faits nouveaux et les principales tendances de la dette extérieure et les questions connexes de financement du développement; il offre une base pour un débat sur les politiques à mettre en œuvre sur la question.

II. Tendances récentes

2. La valeur en dollars de la dette extérieure totale des pays en développement et en transition (ci-après « pays en développement ») a augmenté de 8 % entre 2007 et 2008, mais s'est stabilisée aux alentours de 3 700 milliards de dollars en 2009 (voir annexe). Le fardeau du service de la dette s'est alourdi de 11 % environ entre 2007 et 2008 (les données relatives à 2009 ne sont pas disponibles).

3. La crise économique a entraîné une baisse de la valeur en dollars des exportations et du revenu national brut (RNB). Ainsi, le ratio moyen dette extérieure-exportations des pays en développement est passé de 64 % à 82 % et le ratio dette extérieure-RNB est passé de 22,0 à 23,5 %. Cela marque un recul prononcé, qui annule les gains réalisés entre 2000 et 2008, période pendant laquelle la dette en proportion des exportations de biens et services était passée de 133 % à 64 %, et de 37 % à 22 % du RNB.

4. En Europe orientale et en Asie centrale, le ratio dette-exportations a augmenté de 45 points de pourcentage; il a augmenté de 26 et 17 points de pourcentage respectivement en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Afrique subsaharienne. Les régions les moins touchées ont été l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud où ce ratio a augmenté d'environ sept points de pourcentage.

5. La crise mondiale a également eu un effet important sur les pays à faible revenu. Leur RNB en 2010 devrait être de 5 % inférieur aux estimations faites avant la crise. La différence entre les estimations faites avant et après la crise atteint 8 % pour les pays à faible revenu ayant moins de 5 millions d'habitants. Cette différence est également importante dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (environ 7 %) et d'Afrique subsaharienne (6 %). Cependant l'effet le plus marqué de la crise touche l'Europe orientale et l'Asie centrale. Cette région avait connu avant la crise une expansion économique rapide alimentée par l'endettement du secteur privé (voir A/64/167) mais elle se heurte actuellement à une baisse brutale du taux de croissance. Cette contraction de la production explique une augmentation de la dette extérieure, passée de 37 à 48 % du RNB.

6. Une analyse récente du FMI et de la Banque mondiale sur l'effet de la crise sur la viabilité de la dette des pays à faible revenu montre un effet négatif temporaire mais appréciable accompagné à plus long terme d'un effet moins marqué. Ces constatations reposent sur l'hypothèse que la crise n'aura pas d'impact sur la croissance économique à long terme, que la reprise sera rapide et que les pays touchés continueront à avoir accès à un financement adéquat et reprendront leurs politiques macroéconomiques d'avant la crise. Certains petits pays à revenu

intermédiaire qui sont vulnérables sont exposés à des problèmes aigus d'endettement par suite de la crise.

7. En 2009, les pays en développement en tant que groupe ont continué à accumuler des réserves internationales qui à la fin de l'année dépassaient 4 800 milliards de dollars. Cependant, il existe entre régions et pays d'importantes différences. L'Asie de l'Est et le Pacifique et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord détiennent des réserves bien supérieures à leur dette extérieure, mais l'Europe de l'Est et l'Asie centrale de même que l'Amérique latine et les Caraïbes ont des réserves internationales qui représentent environ 50 % de l'encours total de leur dette extérieure.

8. Les apports de capitaux aux marchés émergents ont très nettement diminué après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 et n'ont pas repris avant mars 2009. Cette inversion de la tendance des mouvements de capitaux a également entraîné de très fortes variations des taux de change et une augmentation soudaine du coût de l'emprunt. Les différentiels de taux d'intérêt dans les pays émergents, qui étaient de l'ordre de 300 points de base en août 2008, ont atteint 760 points de base en décembre 2008. Ils ont ensuite mis près d'un an à revenir à leur niveau d'avant la faillite. Les écarts sont désormais assez faibles, mais le coût de l'emprunt risque d'augmenter à nouveau si l'accumulation de la dette dans les pays avancés entraîne un effet d'éviction des emprunteurs des pays en développement.

9. De façon générale, la forte couverture de la dette par les réserves a amélioré la résilience des pays en développement aux crises de liquidités. Cependant, cette couverture par les réserves varie selon les pays et elle est limitée et diminue rapidement dans certains petits pays à économie vulnérable.

10. La crise a inversé la tendance à une augmentation des emprunts extérieurs et des prêts du secteur privé. En 2009, la part de la dette extérieure à long terme due à des prêteurs privés a baissé de deux points de pourcentage (de 75,6 à 74,0 %) et la part de la dette extérieure à long terme due à des emprunteurs privés est passée de 51,6 % à 49,8 %. Cette inversion de la tendance s'explique par des politiques budgétaires expansionnistes qui ont augmenté la part du secteur public dans les emprunts, à quoi il faut ajouter un assèchement partiel des courants de capitaux privés qui a rendu nécessaire une augmentation des opérations publiques de prêt. Les engagements bruts du FMI ont considérablement augmenté, passant de 1,3 milliard de dollars en 2007 à près de 120 milliards de dollars en 2009. Soixante-dix pour cent environ de cette augmentation (80 milliards de dollars) s'explique par l'ouverture de la nouvelle ligne de crédit flexible. Cependant, 3 milliards de dollars seulement sur ce montant ont été alloués à des pays à faible revenu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et par la Facilité de protection contre les chocs exogènes. Le reste, 36 milliards de dollars, consistait en accords de confirmation standard.

11. La Banque mondiale a également augmenté ses engagements bruts, qui sont passés de 36,5 milliards de dollars en 2008 à 65 milliards en 2009. Cette augmentation est due surtout aux prêts accordés par la Banque aux pays à revenu intermédiaire. Les engagements de l'Association internationale du développement (IDA), qui profitent aux pays à faible revenu, n'ont augmenté que de 1 milliard de dollars. Les engagements bruts de la Banque asiatique de développement, de la Banque africaine de développement, de la Banque européenne pour la reconstruction

et le développement et de la Banque interaméricaine de développement sont passés de 33 milliards de dollars à 50 milliards de dollars en 2009.

12. La proportion de la dette extérieure à long terme totale due à des prêteurs privés reste élevée en Europe orientale et en Asie centrale (92 %), ainsi qu'en Amérique latine et aux Caraïbes (81 %). La région de l'Europe orientale et de l'Asie centrale est la seule dans laquelle plus de 50 % de la dette extérieure totale à long terme est due par des emprunteurs privés (la part est de 71 %, contre 73 % en 2008). La part de la dette privée est au contraire très faible en Afrique subsaharienne (32 % de la dette extérieure à long terme est due à des prêteurs privés et 10 % est due par des emprunteurs privés) et dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (les prêteurs privés possèdent 36 % des créances extérieures à long terme et moins de 6 % est le fait d'emprunteurs privés).

13. Les crises financières qui ont frappé plusieurs pays émergents à économie de marché pendant la deuxième moitié des années 90 et au début du nouveau millénaire ont bien fait prendre conscience aux responsables de la politique économique des risques de l'emprunt extérieur. Ainsi, plusieurs pays ont adopté des politiques visant à amortir la dette extérieure publique et à la remplacer par une dette intérieure (voir A/62/151). Cette politique est parvenue à réduire l'exposition des pays en développement à la crise actuelle et donc à améliorer leur résilience. Mais dans certains cas les dirigeants ont utilisé le marché intérieur captif pour accumuler un endettement excessif et certains pays se heurtent maintenant à des problèmes de viabilité de la dette intérieure. C'est le cas de la Jamaïque qui en janvier 2010 a lancé avec succès un échange de créances couvrant 95 % de la dette publique intérieure, qui se monte ainsi environ à 60 % de son PIB.

III. La dette des pays les moins avancés

14. Le groupe des 49 pays les moins avancés (PMA) a un coefficient d'endettement moyen d'environ 50 % plus élevé que l'ensemble des pays en développement (le ratio dette/RNB en 2008 était pour ces deux groupes de 31 et de 22 % respectivement).

15. Entre 2000 et 2008, les PMA, en tant que groupe, ont connu une augmentation considérable de leurs réserves internationales, de leurs exportations de biens et de services et de leur RNB, et donc ont pu améliorer notablement leurs indicateurs d'endettement. C'est le cas en particulier des PMA qui sont aussi parmi les pays pauvres très endettés (PPTE) et qui ont profité des exercices d'allégement de l'encours de la dette liés à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et à l'Initiative de réduction de la dette multilatérale.

16. Malgré ces évolutions positives, la crise financière et économique mondiale a frappé de plein fouet les PMA du fait de la réduction de la croissance économique, des recettes d'exportation, des transferts de salaires et des investissements. On ne dispose pas encore de données sur l'endettement des PMA en 2009, mais selon certains indices, la crise aurait partiellement inversé les gains obtenus sur le front de la dette extérieure jusqu'à la fin de 2008. La dette extérieure des pays africains, dont 33 sont des PMA, est passée de 22,4 % de leur PIB en 2008 à 25,4 % en 2009. De même, en pourcentage des exportations de biens et de services, la dette extérieure est passée de 53,4 % en 2008 à 80,3 % en 2009, selon la Commission économique pour l'Afrique.

17. Le service de la dette, en proportion des exportations et en proportion des recettes publiques, s'est alourdi en 2010 par rapport aux années précédant la crise. En 2009, le service de la dette par rapport aux recettes publiques a augmenté de plus de 17 points de pourcentage dans les PPTE. Cette augmentation est due à la fois à une augmentation des paiements bruts au titre du service de la dette et à une baisse des recettes publiques. Même avant la crise, la capacité de beaucoup de PMA d'atteindre leurs objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) était compromise par le manque de ressources intérieures. L'augmentation de la part des recettes publiques consacrée au service de la dette est préoccupante car de plus en plus de pays sont en retard dans leur programme de réduction de la pauvreté.

18. Pour atténuer l'effet de la crise financière, beaucoup de PMA ont augmenté les dépenses publiques en puisant dans les réserves budgétaires constituées pendant les années précédentes. Cependant, si la reprise économique se fait attendre plus longtemps, leur marge de manœuvre budgétaire sera rapidement éliminée. Avec une baisse des recettes publiques et une augmentation des dépenses publiques, beaucoup de pays ont enregistré d'importants déficits budgétaires en 2009. En Afrique subsaharienne, les recettes publiques, si l'on exclut les dons reçus, ont diminué, passant de 25,1 % du PIB à 21 % en 2009. Selon le FMI, en 2009, la balance primaire de beaucoup de pays subsahariens (12 sur 23) est tombée en dessous des niveaux nécessaires pour stabiliser les coefficients d'endettement.

19. Les pays africains se trouvent en outre aux prises avec une détérioration pratiquement générale de la balance des opérations courantes. Par exemple, on a observé une réduction des excédents courants en Angola, en Guinée équatoriale et au Soudan. Les pays importateurs de pétrole comme l'Éthiopie et le Niger ont vu leur déficit chronique des opérations courantes augmenter encore en 2009. L'Afrique est l'une des régions du monde où les opérations courantes sont passées d'un excédent à un déficit, de 2,5 % du RNB en 2008, à -3,1 % du RNB en 2009 (soit environ 18 milliards de dollars).

20. Les pays les moins avancés actuellement surendettés sont les Comores, l'Érythrée, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Myanmar, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Togo. Les pays très exposés au risque de surendettement sont : l'Afghanistan, le Burkina Faso, le Burundi, Djibouti, la Gambie, Haïti, les Maldives, la République démocratique populaire Lao, Sao Tomé-et-Principe et le Yémen.

21. La communauté internationale doit éviter de céder à la complaisance et demeurer vigilante dans sa surveillance de l'endettement des PMA et prendre les mesures voulues pour mettre à leur disposition un financement libéral et concessionnel. À moyen terme, la demande de financement libéral ou concessionnel devrait rester forte car ces pays se trouvent aux prises avec les graves répercussions de la crise mondiale. La plupart des PMA, en effet, n'ont pas accès aux marchés internationaux des capitaux, de sorte que les prêts bonifiés et les dons demeurent des formes essentielles de financement de leur développement.

IV. Politiques visant à atténuer la fréquence et le coût des crises de la dette

22. Les crises de la dette sont souvent causées par l'interaction entre des problèmes de solvabilité et des problèmes de liquidité.

23. Pour un emprunteur privé, la définition de la solvabilité est simple : une entité est insolvable quand son passif dépasse son actif. Au contraire, la signification exacte de la solvabilité pour les emprunteurs souverains ne fait pas l'unanimité. Si on met l'accent sur le problème du « transfert interne » (c'est-à-dire la nécessité de transférer des capitaux du secteur privé au secteur public), les problèmes de solvabilité apparaissent quand les intérêts à payer dépassent la capacité de l'État de dégager des excédents budgétaires primaires présents et futurs¹. Les pays dont la dette est libellée en monnaie étrangère doivent également résoudre le problème du « transfert externe », qui a trait à la capacité de dégager une quantité suffisante de monnaies fortes pour servir la dette.

24. Il est difficile de déterminer si un pays donné a une marge de manœuvre suffisante pour augmenter son endettement (par exemple pour financer des investissements à fort rendement ou pour assurer les services sociaux indispensables) ou si le niveau d'endettement du pays est déjà trop élevé. Ce problème est compliqué par le fait que le seuil au-dessus duquel l'endettement devient non viable dépend du pays concerné. Comme il n'y a pas actuellement de consensus sur les facteurs qui déterminent ce seuil, il peut exister différents niveaux d'équilibre selon les perceptions des opérateurs, qui peuvent être instables et même autoréalisatrices. Les mêmes investisseurs qui à un moment donné sont disposés à déverser d'énormes ressources financières dans un pays donné peuvent soudain décider que l'endettement de ce pays n'est plus viable et, en décampant, risquent de déclencher une augmentation soudaine du coût de l'emprunt pour le pays et ainsi de faire se réaliser ce qu'ils avaient simplement imaginé.

25. De plus, la viabilité de la dette est un concept prospectif et il faut donc l'appuyer sur des projections à long terme de plusieurs variables macroéconomiques (la croissance de la production, les taux d'imposition, les taux d'intérêt, les cours des produits de base et le taux de change réel). Cependant, dans la situation macroéconomique instable qui caractérise la plupart des pays en développement et des pays émergents à économie de marché, toute projection au-delà de l'horizon de trois à quatre ans est illusoire.

26. Enfin, l'analyse de la viabilité de la dette doit admettre qu'un pays doit réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sans accroître son endettement (voir A/59/2005, par. 54) et reconnaître que les dépenses publiques peuvent fort bien avoir un effet direct sur les variables qui déterminent la viabilité de la dette. Par exemple, une augmentation des investissements publics peut

¹ Cette définition n'implique pas la capacité de rembourser la dette, mais simplement celle de stabiliser la dette à un ratio auquel elle peut continuer à être servie. Pour être plus précis, l'endettement fait boule de neige (et n'est donc pas viable) quand l'excédent primaire (c'est-à-dire l'excédent budgétaire diminué des intérêts payés) en proportion du PIB est inférieur au montant effectif des intérêts à payer (c'est-à-dire le ratio dette-PIB multiplié par la différence entre le taux d'intérêt moyen et le taux de croissance de la production). Les pays où le taux de croissance dépasse le taux d'intérêt payé sur la dette publique demeurent solvables même en présence d'un déficit primaire.

augmenter le taux potentiel de croissance et donc avoir un effet positif sur la viabilité de la dette.

27. Les 20 dernières années ont montré que l'accès aux marchés internationaux des capitaux est à double tranchant pour beaucoup de pays en développement. D'une part, les entrées de capitaux permettent pendant quelques temps d'importer à court terme plus et moins cher. En revanche, ces entrées de capitaux, en particulier de capitaux fébriles à court terme, tendent à entraîner une appréciation de la monnaie nationale et donc à détériorer la compétitivité internationale du pays. Cela alourdit encore les déficits des opérations courantes et rend la dette non viable. Une fois que les marchés financiers perdent confiance dans l'aptitude d'un pays à rembourser sa dette, ou si le pays subit la contagion d'autres marchés, l'inversion des mouvements de capitaux peut le précipiter dans une crise financière et une crise du taux de change. Ces types de crise sont également liés à la structure de la dette et sont moins à craindre pour les pays qui peuvent emprunter dans une monnaie qu'ils peuvent imprimer eux-mêmes (parce que la banque centrale peut alors fournir les liquidités nécessaires). L'échéance compte aussi car les pays qui émettent des emprunts à long terme ont de moindres besoins de reconduction de leur dette.

28. En pareil cas, et en raison du manque de cohérence du système monétaire international, la plupart des pays ont besoin d'une aide internationale pour prévenir une baisse de leur monnaie car leurs propres réserves sont trop faibles pour qu'ils puissent intervenir avec succès. Certaines conditions sont nécessaires pour rétablir la confiance et gérer en bon ordre une dépréciation de la monnaie, mais l'aide des institutions financières internationales a souvent été assortie d'une lourde conditionnalité qui impose des ajustements budgétaires et structurels inutilement douloureux. En fait, il n'y a pas normalement de conditionnalités imposées par le prêteur intérieur traditionnel de dernier ressort, à savoir la banque centrale, car l'objectif poursuivi est de passer la période d'incertitude dans l'attente d'une reprise dynamique des marchés financiers, et non pas d'imposer un changement de comportement aux emprunteurs et aux prêteurs à long terme.

29. Jusqu'à récemment, les crises de liquidités ont surtout affecté les pays exposés à la mondialisation financière qui empruntent en monnaie étrangère sur le marché international des capitaux, et elles n'ont pas touché les pays à faible revenu qui dépendent au contraire des flux financiers officiels, plus stables. Cependant, cette mondialisation financière s'étend rapidement aux pays à revenu moyen de la tranche inférieure (les pays dits « frontière ») ce qui fait de ces pays les victimes potentielles des crises des liquidités.

Évaluation de la viabilité de la dette

30. Il n'y a pas de consensus sur le seuil de non-viabilité de la dette, mais il est plausible de penser que, toutes choses égales par ailleurs, plus le niveau de l'endettement est faible, moins le pays risque de connaître une crise de la dette. C'est pourquoi le point de départ de toute politique visant à éviter les crises de la dette et à maintenir sa viabilité est d'éviter toute accumulation inutile de la dette.

31. Mais pour appliquer ces politiques il faut bien comprendre ce qui constitue une accumulation « inutile » de dettes². Le projet de la CNUCED vise à dégager un consensus sur l'ensemble de principes de l'emprunt souverain responsable et de prêt aux États. Ce consensus pourrait contribuer à améliorer la définition de la viabilité de la dette et ainsi réduire la fréquence des crises de la dette.

32. Le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu, élaboré conjointement par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international, tente de répondre à ces problèmes en examinant d'abord le comportement à long terme des indicateurs de la dette puis en vérifiant la probabilité de voir ces indicateurs dépasser des seuils définis par pays sur la base de l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale. Cette façon de faire n'exclut pas que l'on puisse considérer les projections de croissance comme une variable endogène de l'accumulation de la dette, mais cette pratique, actuellement, n'est pas suivie. Cet exercice est ensuite utilisé pour déterminer les limites de la capacité d'emprunter des pays à faible revenu qui sont jugés comme présentant un risque élevé de surendettement. Les rapports précédents ont mis en évidence plusieurs des problèmes que pose cette démarche, en particulier si on utilise l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales pour définir les seuils de surendettement (voir A/63/181).

33. Cependant, il y a bien eu un débat limité sur le fait que les estimations à long terme nécessaires pour établir le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu ne présentent pratiquement aucun contenu informatif. Et cela a pour résultat que d'importantes décisions sont prises sur la base de signaux extrêmement corrompus par le bruit. Ceux qui ont conçu le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu sont bien conscients de ce problème et ont tenté de le résoudre en complétant la projection de base utilisée pour ce cadre de viabilité au moyen d'une série de tests de stress. Mais cette solution n'examine pas les interactions complexes entre les différentes formes de crise. De plus, ces tests de stress portent uniquement sur ce qui se passerait si la situation s'aggravait par rapport aux estimations de référence. En conséquence, le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu est généralement trop restrictif quant à ce qu'il autorise comme capacité d'emprunt des pays concernés. Une telle approche n'est indiquée que dans l'hypothèse où les pays concernés n'ont pas par ailleurs de nombreuses possibilités inexploitées d'investissement physique à haut rendement.

34. Les responsables de la politique économique se trouvent donc face à un dilemme. Les pays doivent prendre des décisions d'emprunt sur la base d'exercices prospectifs de détermination de la viabilité de la dette. Mais comme ces exercices tendent à donner des signaux corrompus par le bruit, les pays peuvent être tentés d'éviter un surendettement en adoptant des politiques d'emprunt exagérément restrictives, qui risquent alors de compromettre leur croissance à long terme.

² Par exemple, une dette contractée pour financer des investissements physiques à rendement élevé peuvent améliorer les perspectives de croissance à long terme et ainsi avoir un effet positif sur la viabilité de la dette. Il en va de même de la dette contractée pour stimuler la demande globale pendant une récession économique. Enfin, la dette contractée pour financer certaines formes de dépenses sociales peut avoir un effet négatif sur la viabilité de la dette et manifestement ne pas être considérée comme inutile. La viabilité de la dette tend aussi à être plus grande dans les pays qui ont des taux d'épargne privée élevés.

Éviter les crises de solvabilité en améliorant la structure de la dette

35. L'un des moyens de sortir de ce dilemme serait de reconnaître expressément l'impossibilité de faire des projections à long terme, et donc de s'orienter vers une structure de l'endettement dans laquelle le remboursement est expressément lié à la capacité actuelle des pays de payer. Une utilisation plus large de la dette libellée en monnaie locale ou de la dette indexée sur le PIB ou sur les cours des produits de base serait un bon moyen d'isoler les pays des chocs d'origine extérieure et ainsi d'améliorer la viabilité de la dette sans avoir à s'appuyer sur des projections à long terme souvent erronées (voir A/62/151).

36. Ces instruments d'endettement existent bien, mais ils sont généralement sous-utilisés, essentiellement pour deux raisons : une sélection négative et des problèmes d'économie politique³. Les prêteurs bilatéraux et multilatéraux pourraient encourager l'utilisation de contrats de prêt assortis de modalités de remboursement liées à la capacité de payer en utilisant plus largement ces instruments et en faisant comprendre aux dirigeants et aux responsables des politiques économiques les avantages de ce type de contrat de prêt⁴.

Éviter les crises de liquidités

37. Les crises de liquidités peuvent aboutir à l'apparition de plusieurs niveaux d'équilibre différents. Dans le scénario le plus favorable, un emprunteur solvable a un accès continu aux capitaux et reste solvable. Dans le pire scénario, le retrait brutal des capitaux, déclenché par des prêteurs effrayés, peut plonger dans l'insolvabilité un emprunteur auparavant solvable.

38. Le risque d'une crise de liquidités peut être réduit par l'application de politiques intérieures ou internationales. La politique intérieure la plus simple consiste à accumuler des réserves internationales, ce qui constitue une forme d'auto-assurance. Le problème de l'auto-assurance est qu'elle n'est pas à la portée de tous les pays. De plus, l'auto-assurance risque d'avoir des coûts budgétaires importants si le taux d'intérêt intérieur est plus élevé que le taux versé sur les actifs des réserves (habituellement des bons du Trésor des États-Unis)⁵. Alors que du point de vue d'un pays, l'auto-assurance est rationnelle, l'accumulation de réserves à l'échelle mondiale est une réponse inefficace aux défaillances systémiques de l'ordre monétaire et financier international. Un système financier mondial plus cohérent serait à même de réduire le besoin d'auto-assurance et permettrait ainsi de libérer d'abondantes ressources.

³ Pour un examen de cette question, voir la note 2. En outre, par son projet financé par le Compte de développement intitulé « Édifier des capacités de traiter les incidences financières des chocs d'origine extérieure et de la lutte contre le changement climatique par des instruments novateurs de gestion des risques », la CNUCED apporte un soutien aux services nationaux chargés de la gestion de la dette désireux de mettre au point des techniques plus solides de gestion du risque et d'émettre des instruments de dette adaptés aux circonstances.

⁴ La coopération française est à l'avant-garde de la conception et de l'utilisation de ces types de contrat de prêt. Voir Daniel Cohen, Hélène Djoufelkit-Cottenet, Pierre Jacquet et Cécile Valadier (2008) : « Prêter aux pays les plus pauvres : un nouvel instrument de dette anticyclique », (Centre de développement de l'OCDE, document de travail n° 269, 2008).

⁵ On trouvera un examen des coûts et des avantages de l'accumulation de réserves de devises dans *Rapport sur le commerce et le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.09.II.D.16).

39. Une solution bien meilleure consisterait à désigner un prêteur international de dernier ressort qui soit opérationnel et dont la création serait complétée par des politiques intérieures et internationales de gestion des comptes de capital, visant à limiter les flux de capitaux fébriles. Pour être efficace, un tel prêteur international de dernier ressort peut éviter un équilibre suboptimal, en s'engageant à fournir des ressources financières si une crise de liquidités éclate. Mais pour y parvenir, ce prêteur international de dernier ressort doit être à même de mobiliser des sommes importantes et de fournir des capitaux quand aucun autre prêteur n'est en mesure de le faire ou n'est disposé à fournir le volume de ressources nécessaires pour régler une crise de liquidités largement contagieuse.

40. Un prêteur international de dernier ressort doit avoir trois caractéristiques : la rapidité, la certitude et la puissance. La conditionnalité intégrée aux opérations de prêt traditionnelles du FMI est en contradiction avec les deux premières. La nouvelle Ligne de crédit flexible du FMI, en revanche, offre bien la rapidité et la certitude voulues, car elle peut fournir en grande quantité et rapidement des capitaux sans conditionnalité a posteriori. Il y a là manifestement un pas dans la bonne direction et il n'est pas surprenant que la Ligne de crédit flexible ait été décrite comme l'un des changements les plus importants dans la façon dont le FMI coopère avec ses membres. Mais le problème est que la Ligne de crédit flexible est assortie de conditions préalables si rigoureuses que pratiquement aucun pays ayant besoin de cette facilité n'est admis à en bénéficier. En juillet 2010, trois pays seulement y avaient adhéré (la Colombie, la Pologne et le Mexique).

41. Le Fonds monétaire international a été créé avec l'objectif de résoudre les crises de balance des paiements dans des conditions caractérisées par des taux de change fixes et une mobilité limitée du capital. Le FMI a mis longtemps à s'adapter à la mondialisation financière, qui est caractérisée par des crises du compte de capital, alors qu'auparavant la plupart des crises résultaient d'un lent glissement des éléments fondamentaux de la balance des opérations courantes d'un pays⁶. De plus, le FMI a un problème de légitimité lié au caractère démodé de la structure de son capital. C'est pour ces raisons que certains pays se sont orientés vers des arrangements régionaux de coopération monétaire qui constatent expressément la présence d'externalités transfrontières et ont une meilleure compréhension des conditions spécifiques et des préoccupations propres à leurs membres. Ces arrangements devraient certes être encouragés, mais ils sont mal adaptés à l'éventualité où des chocs extérieurs affecteraient toute une région. C'est pourquoi ils doivent être perçus comme complétant, sans la remplacer, une solution mondiale.

Le règlement des crises de solvabilité

42. Les crises de solvabilité se caractérisent par l'existence d'un équilibre unique dans lequel l'emprunteur insolvable doit restructurer sa dette. En pareil cas, le prêteur international de dernier ressort ne peut rétablir la solvabilité du pays sans perdre les fonds qu'il a engagés, mais un mécanisme de règlement des défaillances d'un emprunteur souverain peut faciliter une telle restructuration de la dette.

⁶ Cela ne revient pas à dire que les politiques visant à limiter les déséquilibres des comptes courants soient inutiles. Le noyau de ces politiques serait un système qui permettrait d'éviter des déséquilibres importants du taux de change réel. On trouvera une proposition allant dans ce sens dans : CNUCED (2009), *Rapport sur le commerce et le développement*.

43. La CNUCED a été la première organisation internationale, en 1986, à préconiser une procédure ordonnée de sortie de crise dans le cas de la dette extérieure des pays en développement, sur la base de leur loi nationale du défaut de paiement. Après les échanges d'obligations Brady, la crainte que la présence d'un grand nombre de créanciers dispersés, hétérogènes, ne risque de conduire à des renégociations de la dette longues et coûteuses a inspiré plusieurs propositions visant à réduire les problèmes de l'action collective. Le débat a culminé en 2001 avec la proposition du FMI de créer un mécanisme de restructuration de la dette souveraine.

44. L'établissement de ce mécanisme a pourtant été rejeté au profit de l'application des clauses d'action collective. Les opposants à ce mécanisme soulignaient que restructurer la dette obligataire n'est pas aussi difficile qu'on le prétend souvent et ont suggéré que l'établissement d'un tel mécanisme risquerait de mettre à mal le marché international des capitaux car les défaillances coûteuses d'emprunteurs souverains les incitaient à rembourser les dettes et toute politique visant à réduire ces coûts risquait d'amoindrir donc de réduire le volume des opérations de prêt internationales ou à les rendre plus coûteuses.

45. Ces arguments sont contestables car les facteurs d'inefficacité du système actuel vont bien au-delà de l'absence de coordination des créanciers. Bien entendu, un mécanisme impartial de règlement des défaillances d'emprunteurs souverains pourrait faciliter la restructuration de la dette en jouant le rôle de médiateur entre les emprunteurs et les prêteurs et, en évitant le problème du créancier intraitable, garantirait une répartition rapide et équitable des remboursements. Mais la vraie raison d'une telle réforme est que l'absence actuelle de système aboutit à une destruction de valeur bien réelle. Ainsi, il est possible d'imaginer des institutions et des politiques qui réduiraient le coût des défaillances d'emprunteurs souverains tout en améliorant le coefficient de remboursement des créances objet de la défaillance et amélioreraient ainsi l'accès au crédit et réduiraient le coût total de l'emprunt.

46. Pendant un épisode typique de défaillance, le pays concerné perd souvent tout accès au crédit international, et notamment aux crédits commerciaux. Cela réduit ses exportations et, en limitant ainsi sa capacité de payer, lèse à la fois les prêteurs et les emprunteurs. Alors que la destruction de valeur pourrait être évitée en fournissant un prêt relais pendant la restructuration de la dette, cette politique imposerait de donner un rang privilégié au nouveau prêt, par rapport aux créances anciennes, et la faculté d'imposer un moratoire aux paiements internationaux afin d'éviter la fuite rapide des moyens de financement nouvellement obtenus. De façon plus générale, la possibilité de déterminer à l'avance le rang des créances existantes et futures permettrait d'éviter une dilution de la dette pendant la phase précédant la déclaration de cessation de paiement et faciliterait, après cette phase, une reprise dynamique du financement.

47. Alors que les travaux des économistes tendent à faire l'hypothèse que les pays, trop souvent, se déclarent trop vite en état de cessation de paiement, il se trouve des cas où les pays retardent au contraire, à tort, cette déclaration de défaillance, peut-être pour protéger leur réputation financière. Là encore, cela peut conduire à une destruction de valeur car une crise prolongée, avant la défaillance, risque de réduire à la fois l'aptitude et la volonté de servir la dette. Il devrait exister un mécanisme permettant de certifier et de quantifier la nécessité d'une restructuration de la dette, qui permettrait peut-être de protéger la réputation de l'État défaillant sans le

contraindre à passer par une douloureuse période d'attente, qui aboutit en fin de compte à léser à la fois les créanciers et les débiteurs.

48. Il est sûr que ce sont là des tâches complexes et que leur difficulté est accrue encore par le fait que des pressions politiques potentielles amènent à adopter une attitude plus laxiste au profit de certains pays. Cependant, cela ne doit pas être un prétexte pour ne rien faire. Comme elle dure en moyenne quatre ans, la restructuration de la dette est une procédure lente, coûteuse et inefficace. Le problème est particulièrement grave dans les pays à faible revenu où la restructuration de la dette commerciale prend beaucoup plus de temps que dans les pays à revenu intermédiaire et où la restructuration de la dette ne contribue pas à la rendre viable à terme (les pays sortent de l'état de cessation de paiement avec des coefficients d'endettement qui sont en moyenne plus élevés qu'au moment où ils se déclarent en défaillance).

49. Les crises de liquidités et de solvabilité appellent des réponses différentes et, théoriquement au moins, pourraient être traitées par des institutions différentes. Mais celles-ci sont complémentaires.

V. Allègement de la dette et aide publique au développement

50. Les pays en développement qui traversent une mauvaise passe trouvent une rémission salutaire dans l'allègement de la dette et dans l'aide publique au développement (APD). Des progrès encourageants ont été accomplis l'année dernière en ce qui concerne l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Cependant, du fait de la crise financière mondiale et de l'instabilité des apports d'aide, la vulnérabilité grandissante de beaucoup de pays en développement, en raison de leur endettement, demeure préoccupante.

Allègement de la dette

51. Entre juillet 2009 et la mi-juillet 2010, un pays est parvenu au point de décision et six pays ont atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE élargie et ont profité d'un allègement de dette supplémentaire au titre de l'Initiative de réduction de la dette multilatérale. Sur les 40 pays admis à bénéficier de la première initiative, 30 ont désormais atteint le point d'achèvement, 6 ont atteint le point de décision et 4 n'ont pas encore commencé les procédures voulues. Presque tous les pays qui n'ont pas encore atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE sont classés par la Banque mondiale parmi les économies fragiles; c'est dire qu'ils ont besoin d'une assistance supplémentaire pour accélérer l'allègement de leur dette.

52. Pendant la même période, le Club de Paris des créanciers officiels s'est réuni sept fois, et ces sept réunions ont été consacrées au traitement de la dette des pays de l'Initiative PPTE.

53. En juillet 2009, Haïti a rééchelonné sa dette auprès des membres du Club de Paris après avoir atteint le point de décision de l'Initiative PPTE en juin 2009. Les créanciers membres du Club de Paris, de façon bilatérale et volontairement, ont décidé d'aller au-delà de l'allègement standard de la dette aux termes de l'Initiative PPTE et ont radié un montant supplémentaire de 152 millions de dollars de dettes

bilatérales officielles d'Haïti, ce qui revient à annuler entièrement l'encours de la dette relevant du Club de Paris. Après le séisme qui a dévasté le pays le 12 janvier 2010, Haïti s'est vu accorder par ses créanciers bilatéraux et multilatéraux un allègement appréciable de sa dette⁷.

54. La République centrafricaine a atteint le point d'achèvement en juin 2009, ce qui a mené le Club de Paris à se réunir à propos de ce pays en septembre 2009. Après les annulations de dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et d'un allègement supplémentaire accordé par un certain nombre de créanciers à titre bilatéral, la dette de la République centrafricaine due aux créanciers membres du Club de Paris a ainsi été ramenée de 59,3 millions de dollars en juin 2009 à 3,7 millions de dollars après cette réunion.

55. En novembre 2009, les Comores ont conclu avec les créanciers membres du Club de Paris un accord de rééchelonnement de leur dette aux conditions de Naples. De plus, un traitement exceptionnel a été accordé à ce pays, de façon que les paiements aux membres du Club de Paris ont été réduits de 80 % entre juillet 2009 et juin 2012. Les créanciers des Comores membres du Club de Paris se sont engagés à accorder à ce pays un nouvel allègement de sa dette, notamment une réduction supplémentaire de 50 % du service de la dette arrivée à échéance, une fois que le pays atteindra le point de décision de l'Initiative PPTE.

56. En février 2010, la République démocratique du Congo est parvenue à un accord avec le Club de Paris pour le rééchelonnement du service de sa dette arrivant à échéance entre 2009 et 2012. La dette qui existait avant la date butoir a été rééchelonnée aux conditions de Cologne, ce qui a entraîné un allègement de dette de 90 % pendant la période de consolidation. De plus, la dette contractée après la date butoir a également été aménagée, notamment par un différé d'arriérés de service de la dette à court terme.

57. Après que l'Afghanistan eut atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE en janvier 2010, les créanciers membres du Club de Paris ont rencontré une délégation afghane en mars 2010. Le pays a obtenu une radiation de 100 % de la dette contractée avant la date butoir, ce qui inclut des radiations de dette supplémentaires accordées par des créanciers à titre bilatéral et volontairement. L'accord conclu avec les membres du Club de Paris créanciers de l'Afghanistan comprend une clause de comparabilité de traitement avec d'autres pays.

58. En mars 2010, le Club de Paris s'est réuni pour examiner l'endettement de la République du Congo, qui avait atteint en janvier le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE. La République du Congo a obtenu une radiation complète de sa dette officielle avec une disposition prévoyant que le secrétariat du Club de Paris serait informé des progrès accomplis avec les autres créanciers pendant les trois prochaines années. La réunion du Club de Paris sur la République du Congo a bien mis en évidence le rôle très contestable joué par les fonds vautours dans le système financier international. Les montants en question, de l'ordre de 500 millions de dollars, étaient importants et, sur leur remboursement, le Congo n'a obtenu qu'un rabais minime.

⁷ On trouvera une évaluation de la situation de l'endettement d'Haïti au moment du séisme dans le communiqué n° 11 de la CNUCED : « Le relèvement d'Haïti doit commencer par une annulation de sa dette » (en anglais), janvier 2010. Voir www.unctad.org.

59. En juillet 2010, la Guinée-Bissau a conclu avec les créanciers membres du Club de Paris un accord prévoyant le rééchelonnement de sa dette aux conditions de Cologne, ce qui a réduit de 98 % le service de la dette arrivée à échéance entre janvier 2010 et décembre 2012. Par cet accord, le pays obtenait un différé de remboursement jusqu'à 2012 du service à court terme de sa dette et des dettes contractées après la date butoir, et notamment un différé de paiement des intérêts moratoires. Ce traitement a pour but de concourir aux efforts d'ajustement effectués en Guinée-Bissau jusqu'à ce que ce pays atteigne le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE.

60. La participation limitée des créanciers officiels qui ne sont pas membres du Club de Paris à la procédure d'allègement de la dette et les litiges entamés par certains créanciers commerciaux continuent à faire obstacle à la réduction du risque de difficultés futures de service de la dette des pays pauvres très endettés. À maintes reprises, la CNUCED a engagé la communauté internationale à résoudre les problèmes soulevés par les actions litigieuses des fonds voutours et les dégâts causés par leurs activités, en particulier dans l'optique de l'Initiative PPTE. S'il y a bien des indications que le FMI examine actuellement des moyens d'aider, à l'avenir, les pays exposés aux réclamations des fonds voutours, à ce stade on ne voit pas clairement ce que cela pourrait entraîner et si cette aide suffira pour résoudre les problèmes de cette nature à l'avenir.

61. Les Seychelles offrent un bon exemple de concorde entre créanciers bilatéraux, prêteurs commerciaux et prêteurs multilatéraux. Les Seychelles ont abordé la crise mondiale en souffrant déjà de lourds déséquilibres et à l'automne 2008 elles se sont déclarées en cessation de paiement sur le service de leur dette extérieure. L'annonce de la défaillance a été suivie par une réunion du Club de Paris en avril 2009 et cette réunion a conclu un accord de rééchelonnement de la dette et de réduction de la valeur actualisée nette de celle-ci (voir A/64/167, par. 38). L'accord du Club de Paris au sujet des Seychelles a ouvert la voie à un échange réussi d'obligations, opéré en février 2010, qui a été facilité par une garantie partielle de crédit fournie par la Banque africaine de développement.

62. Au moins six des PPTE qui ont dépassé le point d'achèvement continuent de manifester des signes de surendettement; il est peu probable que trois de ces pays parviennent à des positions viables à moyen terme. Un accès constant et élargi à des moyens financiers assortis de conditions favorables est nécessaire pour que ces pays maintiennent la viabilité de leur dette à plus long terme après le point d'achèvement. Les graves conséquences de la crise mondiale amènent à tout faire pour s'assurer que tous les pays pauvres très endettés admis à en bénéficier profitent à la fois de l'Initiative PPTE et de l'Initiative de réduction de la dette multilatérale.

Aide publique au développement

63. Pour les pays les moins avancés, l'Aide publique au développement (APD) est une importante source de financement, en particulier pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, car ces pays, bien souvent, n'ont qu'une assiette fiscale étroite et ne peuvent guère l'élargir, tout en ayant un taux de croissance du PIB extrêmement variable et des recettes publiques fragiles. On a maintes fois rappelé aux donateurs qu'ils devaient accroître leur contribution d'APD pour la porter à 0,7 % de leur RNB, objectif qui a été réaffirmé au Sommet du Millénaire.

64. En 2009, les versements nets d'APD des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont légèrement augmenté, de 0,67 % en termes réels, pour atteindre 123 milliards de dollars. Certains donateurs ont honoré leurs engagements d'APD et ont donc augmenté leurs versements, mais ces augmentations ont été compensées par de brutales réductions de l'APD dispensée par certains donateurs importants membres du Comité d'aide au développement (CAD). Or la crise financière mondiale continue à développer ses effets, et les enseignements concrets des crises passées donnent à penser qu'une baisse de l'APD est à craindre en 2010⁸. En fait, certains donateurs ont déjà réduit leurs crédits budgétaires d'aide extérieure.

65. Selon les estimations de l'OCDE, les objectifs d'aide fixés en 2005 au Sommet du Groupe des Huit à Gleneagles, à savoir une augmentation de l'aide aux pays en développement de 50 milliards de dollars, pour la porter à 130 milliards de dollars, et de l'aide à l'Afrique de 25 milliards de dollars en 2010 (aux prix constants de 2004), ne seront sans doute pas atteints. L'OCDE estime qu'il y manquera 14 milliards de dollars par rapport à l'objectif total d'APD et 17 milliards de dollars par rapport à l'objectif relatif à l'Afrique en 2010. En outre, la part de l'aide allant aux PMA sera sans doute très inférieure à l'objectif minimum de 0,09 % du RNB des donateurs. Étant donné les graves problèmes que rencontre la réalisation des OMD et le rôle important de l'APD dans les pays les moins avancés, cette insuffisance probable de l'aide par rapport aux engagements souscrits est un grave revers pour la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres.

66. La qualité et les modalités de l'aide sont de plus en plus perçues comme aussi importantes que son volume. Les donateurs s'efforcent de plus en plus de coordonner leur aide pour en accroître l'impact potentiel. Le Programme d'action d'Accra (A/63/539, annexe) et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ont fixé pour 2010 des objectifs d'efficacité de l'aide.

67. Le déliement de l'aide progresse de façon appréciable; 79 % de l'aide bilatérale accordée par les membres du CAD était une aide non liée en 2007. Dans le domaine de la prédictibilité de l'aide, les progrès sont moins sensibles. Le caractère incertain de l'aide, mesuré par l'écart entre les engagements et les versements, s'est considérablement accru depuis 2002 et il en va de même de l'instabilité de l'aide, sans aucun signe d'amélioration. La situation risque même de s'aggraver si, dans les années qui viennent, les toutes dernières mesures d'austérité budgétaire prises dans beaucoup de pays membres du CAD retentissent sur l'APD.

68. Ce sont là des tendances préoccupantes, tout comme les indications montrant que l'incertitude de l'aide et son instabilité ont un effet négatif sur l'efficacité de l'aide et sur la croissance économique. La prévisibilité de l'aide pourrait être améliorée si l'on finançait l'aide au moyen des intérêts qui seraient perçus sur une dotation expressément constituée pour l'APD.

69. Alors que la réduction de la pauvreté et l'aide au développement sont des conditions essentielles de la réalisation des OMD, une augmentation de l'aide dispensée à cet effet ne doit pas se produire au détriment de l'APD consacrée à l'infrastructure économique et aux secteurs productifs. Les progrès accomplis dans le domaine de l'efficacité de l'aide amènent également à accroître la part de l'aide

⁸ Voir le communiqué de presse n° 7 de la CNUCED : « Keeping ODA afloat: no stone unturned » (en anglais seulement), mars 2009. Voir www.unctad.org.

consacrée au développement des capacités productives et à la réalisation de changements structurels et à la croissance économique. L'aide aux secteurs productifs et à l'infrastructure économique peut engendrer des synergies entre le secteur public et le secteur privé (comme par exemple dans le Consortium pour les infrastructures en Afrique) et mobiliser l'investissement intérieur.

VI. Conclusions

70. L'une des heureuses surprises de la crise financière mondiale est la résilience de plusieurs pays en développement. Cette résilience, cependant, risque de ne pas faire long feu si la reprise économique s'essouffle et si les pays en développement épuisent leur marge de manœuvre, qui est limitée. En particulier, les pays en développement viennent rapidement au bout de leur marge de manœuvre budgétaire et cela risque de les contraindre à adopter des mesures de contraction budgétaire qui seraient contre-productives. Les pays les moins avancés et les petits pays vulnérables à revenu faible ou intermédiaire sont particulièrement exposés à ce risque. Il est donc impératif que la communauté internationale continue à aider ces pays au moyen de subventions, en élargissant l'accès au financement concessionnel et, au besoin, par l'allègement de leur dette. Les problèmes budgétaires des pays développés ne doivent pas servir de prétexte pour réduire l'aide extérieure, qui n'absorbe au demeurant qu'une fraction minuscule des dépenses publiques totales de la plupart des pays donateurs. Renier ses engagements et abandonner le principe d'une solidarité mondiale au moment où de nombreux pays en développement sont frappés de plein fouet par des chocs extérieurs brutaux est une politique à courte vue qui ne peut que conduire à des situations où tout le monde serait perdant.

71. Pour les pauvres et autres groupes sociaux vulnérables, les crises de la dette sont généralement coûteuses, et ont des conséquences graves. Elles compromettent également la scolarisation et l'organisation des services de soins de santé et réduisent l'accumulation du capital humain et la croissance économique à long terme. C'est pourquoi les politiques qui visent à réduire la fréquence et le coût des crises de la dette peuvent se révéler particulièrement bénéfiques du point de vue de la réduction de la pauvreté et peuvent jouer un rôle majeur dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces politiques comprennent notamment la promotion d'instruments de dette nouveaux et plus sûrs, une réglementation visant à réduire les mouvements de capitaux fébriles, la création d'un organisme prêteur international efficace de dernier ressort, la conception d'un ensemble de directives visant à limiter les crises de solvabilité en encourageant un comportement responsable à la fois chez les emprunteurs souverains et chez les prêteurs, et la mise au point d'un mécanisme de règlement des crises de la dette souveraine (voir résolution 63/303).

72. En dehors de la formulation de nouvelles politiques visant à atténuer le coût des crises de la dette, un examen des politiques et des institutions actuelles est également nécessaire. En particulier, un examen de l'utilisation et du rôle du Cadre de viabilité de la dette est justifié étant donné son rôle central dans la détermination du volume des ressources fournies aux pays en développement et des conditions dont elles sont assorties.

73. La réforme de l'architecture financière selon les principes exposés plus haut est une tâche redoutable, hérissée de difficultés techniques et politiques, mais il

existe plusieurs mesures qui seraient faciles à appliquer et qui auraient pourtant un impact certain sur la stabilité systémique. On peut donner en exemple la collecte et la publication de données financières. Alors que l'obtention de données récentes et détaillées sur le niveau d'endettement et la structure de la dette est une condition nécessaire de la mise en place du système d'alerte rapide visant à limiter l'impact des crises, on ne dispose de données internationales sur la dette extérieure des pays en développement qu'avec un retard d'un an; il n'y a pas non plus d'ensemble de données internationales comparables couvrant le niveau et la structure de la dette intérieure (par monnaie et par échéance) non plus que d'informations sur la dette des collectivités territoriales qui, presque toujours, est impossible à connaître. Le secteur public devrait faire plus pour collecter et diffuser ces données et les donateurs devraient augmenter leur aide aux programmes de coopération technique visant à accroître la capacité des bureaux de gestion de la dette de publier de façon rapide, détaillée et précise, des statistiques de la dette⁹. C'est là un domaine où ceux qui militent pour un allègement de la dette ont le plus souvent été absents. Or, il est utile d'avoir de bonnes données pour formuler de bonnes politiques, et de constituer de solides bureaux de statistique, moyen de contribuer au développement sans doute plus efficace que d'autres interventions plus en vogue.

⁹ Les deux principaux programmes d'assistance technique, dans ce domaine, sont le Système de gestion et d'analyse de la dette extérieure (SYGADE) de la CNUCED et la Section de la gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth. La fréquence des crises de la dette pourrait également être réduite par une amélioration de la structure administrative et de la capacité technique des bureaux de gestion de la dette extérieure des pays en développement. La Facilité de la Banque mondiale pour la gestion de la dette joue un rôle important, en déterminant la performance de la gestion de la dette et en conseillant les pays au sujet des moyens d'appliquer des stratégies appropriées de gestion de la dette.

Annexe

Indicateurs de la dette extérieure

(En milliards de dollars des États-Unis)

	<i>Ensemble des pays en développement et des pays en transition</i>						<i>Afrique subsaharienne</i>					
	<i>1990- 1994</i>	<i>1995- 1999</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>1990- 1994</i>	<i>1995- 1999</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Dette totale	1 426,2	2 043,8	2 436,0	3 448,0	3 720,0	3 749,8	190,4	226,6	210,7	189,0	196,0	185,1
Dette à long terme	1 155,6	1 642,2	1 951,2	2 579,0	2 846,0	2 874,8	156,8	177,4	173,1	141,0	143,0	145,6
Dette privée (pourcentage)	47,1	54,3	62,2	74,5	75,6	74,0	24,6	24,0	22,4	34,1	33,3	32,0
Dette privée non garantie (pourcentage)	8,6	21,8	32,3	48,2	51,6	49,8	4,2	5,6	5,6	11,6	10,0	10,2
Dette à court terme	233,4	335,7	413,3	856,9	843,6	821,7	26,4	41,3	31,6	44,7	48,4	33,3
Arriérés de la dette	114,5	116,0	89,0	74,0	75,9	–	40,4	60,1	40,3	37,5	35,4	–
Service de la dette	141,7	263,9	403,6	539,9	602,3	–	10,0	14,7	14,9	18,8	13,6	–
Réserves en devises	253,8	554,8	1 432,6	3 852,7	4 330,9	4 893,1	14,8	24,6	56,6	141,5	151,2	150,8
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	19,4	21,3	16,8	11,3	10,4	–	12,7	15,2	9,2	5,8	3,4	–
Dette totale/exportations	194,6	162,3	100,1	71,5	64,1	82,4	243,9	234,8	125,1	57,0	49,3	66,6
Service de la dette/PNB	3,7	5,0	5,3	3,9	3,6	–	3,4	4,5	3,3	2,3	1,4	–
Dette totale/PNB	37,0	38,3	31,8	24,5	22,0	23,5	65,9	69,5	44,7	22,4	20,3	21,4
Réserves/dette à court terme	104,0	162,1	340,2	440,5	503,7	581,0	58,4	61,8	187,4	332,9	327,5	452,7
Réserves/M2	14,2	19,3	24,7	32,2	32,2	29,4	13,5	21,1	28,6	34,7	37,7	31,4
	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>						<i>Amérique latine et Caraïbes</i>					
	<i>1990- 1994</i>	<i>1995- 1999</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>1990- 1994</i>	<i>1995- 1999</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Dette totale	124,4	131,0	130,1	141,0	132,0	130,7	468,8	672,4	757,3	839,0	894,0	915,3
Dette à long terme	103,6	114,4	111,1	118,0	111,0	111,3	361,8	529,8	635,1	684,0	735,0	775,5
Dette privée (pourcentage)	37,3	26,1	35,1	40,9	39,7	35,5	65,8	74,9	79,1	83,3	83,1	80,9
Dette privée non garantie (pourcentage)	0,8	1,6	4,0	5,2	5,3	5,6	12,1	31,3	35,8	41,8	43,9	42,9
Dette à court terme	19,1	13,9	17,4	23,5	20,0	19,2	91,3	120,0	97,2	154,0	158,0	138,6
Arriérés de la dette	4,9	2,3	0,8	0,3	0,3	–	40,2	10,8	20,1	25,1	28,1	–
Service de la dette	17,7	18,0	19,4	19,3	21,1	–	49,3	116,5	158,1	153,0	155,0	–
Réserves en devises	34,4	61,1	161,6	382,8	452,9	464,1	83,2	153,6	204,3	437,4	486,7	537,0
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	29,3	25,2	13,0	6,6	6,0	–	27,6	37,8	31,6	18,0	15,6	–
Dette totale/exportations	206,3	183,6	86,9	48,0	37,5	48,7	257,9	215,9	149,6	98,4	89,9	116,1
Service de la dette/PNB	7,9	5,9	4,5	2,7	2,5	–	4,1	6,4	7,6	4,4	3,8	–
Dette totale/PNB	55,3	42,7	30,4	19,6	15,3	15,2	38,4	36,7	35,8	24,0	21,8	23,9
Réserves/dette à court terme	121,0	322,0	693,8	1 208,0	1 707,9	1 799,5	89,3	127,2	209,6	282,7	306,6	387,0
Réserves/M2	18,8	27,4	45,6	58,0	61,0	56,5	15,1	23,5	19,9	21,2	24,6	20,4

	<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>						<i>Asie du Sud</i>					
	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Dette totale	300,4	509,6	564,0	750,0	772,0	791,7	137,8	155,0	182,0	289,0	326,0	317,2
Dette à long terme	239,6	396,0	407,4	460,0	497,0	489,5	121,6	143,4	170,6	243,0	270,0	259,0
Dette privée (pourcentage)	47,5	59,3	57,3	61,6	61,1	61,2	24,7	27,9	36,7	47,6	48,6	42,8
Dette privée non garantie (pourcentage)	15,6	32,2	34,9	43,9	44,5	43,8	2,7	7,1	24,6	40,5	41,1	35,9
Dette à court terme	59,2	105,5	145,9	290,0	274,0	302,0	9,7	8,3	8,9	43,7	51,3	49,1
Arriérés de la dette	8,4	15,4	14,7	7,0	7,0	–	0,1	0,5	0,2	0,4	0,3	–
Service de la dette	37,4	62,8	83,7	93,1	96,9	–	12,1	16,6	22,1	43,7	36,6	–
Réserves en devises	90,0	218,5	666,2	1 835,5	2 266,5	2 706,4	13,6	31,3	111,9	293,3	267,0	294,7
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	16,2	13,6	8,6	4,7	4,2	–	29,7	25,0	15,9	15,4	10,5	–
Dette totale/exportations	130,2	110,5	58,2	37,6	33,1	40,4	338,9	234,0	131,2	100,7	93,3	106,5
Service de la dette/PNB	4,6	4,4	3,5	2,1	1,7	–	3,2	3,2	2,7	3,0	2,4	–
Dette totale/PNB	37,2	35,5	23,4	16,8	13,8	13,3	36,6	29,5	22,4	20,0	21,3	20,2
Réserves/dette à court terme	152,0	207,3	456,3	633,1	826,1	896,3	140,6	375,1	1263,5	672,0	520,8	599,7
Réserves/M2	13,4	15,1	20,7	28,7	28,8	27,3	8,4	13,3	22,7	28,4	26,3	23,9
<i>Europe et Asie centrale</i>												
	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>						
Dette totale	204,4	349,2	591,9	1 240,0	1 400,0	1 409,7						
Dette à long terme	172,2	281,2	453,9	933,0	1 090,0	1 093,9						
Dette privée (pourcentage)	49,1	52,5	74,3	91,9	92,9	91,7						
Dette privée non garantie (pourcentage)	4,6	15,2	45,0	68,1	72,8	70,6						
Dette à court terme	27,6	46,8	112,2	301,0	292,0	279,5						
Arriérés de la dette	20,6	27,0	13,0	3,7	4,7	–						
Service de la dette	15,1	35,4	105,3	212,0	279,0	–						
Réserves en devises	17,8	65,7	232,1	762,3	706,6	740,2						
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	–	14,4	21,4	20,3	20,6	–						
Dette totale/exportations	–	137,7	118,2	118,0	102,6	147,6						
Service de la dette/PNB	–	4,1	7,6	7,0	7,4	–						
Dette totale/PNB	–	38,9	41,7	40,6	36,9	48,5						
Réserves/dette à court terme	–	149,9	212,4	255,8	246,0	264,8						
Réserves/M2	–	31,7	45,9	53,2	49,5	47,1						

Source : Calculs de la CNUCED, basés sur les données de *Global Development Finance: External Debt of Developing Countries* (Washington, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 2010).