



Assemblée générale

Distr. générale
28 juillet 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 50 c) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique : dette extérieure et développement

Vers une solution durable aux problèmes de la dette des pays en développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 62/186 de l'Assemblée générale, passe en revue l'évolution récente de la situation concernant la dette extérieure des pays en développement et décrit les progrès accomplis dans le cadre des initiatives d'allègement de la dette et de son rééchelonnement par le Club de Paris. Il montre que les ratios d'endettement moyens des pays en développement ont continué de s'améliorer en 2007, mais qu'il existe d'importantes disparités entre pays. Plusieurs pays à faible revenu enregistrent un déficit de leurs comptes courants et doivent faire face à la détérioration de la situation extérieure. Le rapport examine également l'interaction entre la soutenabilité de la dette extérieure et celle de la dette publique intérieure et examine les progrès accomplis s'agissant du renforcement des capacités de gestion de la dette des pays en développement.

* A/63/150.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Tendances récentes	2–13	3
III. Allègement de la dette et aide publique au développement	14–22	7
IV. Viabilité de la dette	23–34	9
A. Viabilité extérieure et viabilité de l'endettement public	27–31	11
B. Interactions entre viabilité extérieure et viabilité de la dette publique	32–34	12
V. Examen des efforts faits dans le système des Nations Unies et au-delà pour renforcer les capacités de gestion de la dette publique	35–42	13
VI. Conclusions	43–53	15
Annexe		
Indicateurs de la dette extérieure		19

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale en application du paragraphe 29 de sa résolution 62/186. Il comporte une analyse générale de fond de la situation de la dette extérieure et des problèmes de service de la dette des pays en développement ainsi qu'un aperçu des efforts déployés pour renforcer les capacités de gestion de la dette, en particulier au sein du système des Nations Unies. Il vise à faire la lumière sur les faits nouveaux et les grandes tendances s'agissant de l'endettement extérieur et des domaines connexes du financement pour le développement et à permettre l'examen des questions qui se posent aux gouvernements en la matière.

II. Tendances récentes

2. En 2007, le montant total de la dette extérieure des pays en développement et en transition a augmenté de 373 milliards de dollars pour atteindre 3 357 milliards de dollars (voir annexe) à la fin de l'année. Cet accroissement a été plus que compensé par l'accumulation des réserves internationales qui ont augmenté de plus de 1 000 milliards de dollars depuis 2006, pour atteindre 3 719 milliards de dollars à la fin de 2007. Dans la mesure où la plupart des réserves internationales sont détenues sous forme de titres de créance émis par les pays développés, à compter de 2008, les pays en développement et en transition, en tant que groupe, n'avaient plus de dette extérieure nette mais détenaient des créances nettes d'environ 350 milliards de dollars.

3. Le taux de croissance des réserves internationales a également dépassé celui de la dette à court terme. À la fin de 2007, toutes les régions en développement avaient des ratios d'endettement réserves-dette à court terme supérieurs à 250 % (la moyenne était de 475 %, allant de 278 % en Europe de l'Est et en Asie centrale à 1 286 % en Asie du Sud). Il existait toutefois d'importantes différences d'un pays à un autre pour ce qui était de l'accumulation des réserves internationales. Quatre pays (Brésil, Chine, Fédération de Russie et Inde) possédaient deux tiers de l'ensemble des réserves internationales détenues par les pays en développement et en transition et plusieurs pays en développement avaient des réserves internationales qui étaient bien inférieures au niveau de leur endettement extérieur à court terme.

4. Le produit national brut (PNB) augmentant plus rapidement que la dette, le ratio dette extérieure-PNB des pays en développement et en transition a diminué pour atteindre 24,4 %, soit deux points de moins qu'en 2006. Au cours de la même période, les ratios dette-exportations et service de la dette-exportations ont diminué de 3 %. Bien que la baisse générale des ratios d'endettement ait été similaire à celle de la période 2005-2006, la composition régionale a changé. La diminution constatée en 2005-2006 avait été imputable aux baisses supérieures à la moyenne du ratio endettement extérieur-PNB en Afrique subsaharienne, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et aux augmentations du ratio endettement extérieur-PNB en Europe de l'Est et en Asie centrale. Au cours de la période 2006-2007, les ratios d'endettement ont diminué dans toutes les régions de 1 à 2 % et l'Afrique subsaharienne a été la région où la diminution du ratio endettement-PNB a été la plus faible (0,8 %). Cette amélioration comparativement modeste contraste avec une décennie de constante réduction de l'endettement qui a ramené

l'endettement extérieur de l'Afrique de 70 % du PNB au cours de la deuxième moitié des années 90 à 25 % en 2007.

5. Il existe toutefois d'importantes différences d'un pays à l'autre. À la fin de 2006, le pays se trouvant au 90^e percentile avait un ratio endettement-PNB de 102 % et celui se trouvant au 10^e percentile un ratio endettement-PNB de 17 %¹. En outre, ces chiffres représentent des moyennes pondérées largement tributaires du comportement des plus grands pays en développement et en transition (les cinq pays en développement et en transition les plus importants représentent environ 50 % du PNB total de ce groupe de pays). La moyenne arithmétique du ratio endettement extérieur-PNB de ces pays est d'environ 55 %, deux fois plus importante que la moyenne pondérée mentionnée en annexe.

6. Ainsi, tandis que la moyenne d'un pays à un autre révèle une réduction nette de l'endettement extérieur des pays en développement et en transition, il apparaît que par-delà les moyennes, cette amélioration est imputable en partie aux résultats obtenus par un petit nombre de grands pays et à ceux de quelques pays qui, au milieu des années 90, avaient des ratios d'endettement extrêmement élevés. En outre, l'amélioration des ratios d'endettement est due en partie à une conjoncture extérieure favorable qui joue un rôle important dans l'évolution de la dette extérieure des pays en développement. Une crise économique dans le monde développé et une aversion plus grande au risque des investisseurs internationaux pourraient inverser la tendance favorable actuelle. De fait, il existe déjà des signes qu'il s'agit là d'une possibilité. Au cours de 2007, deux tiers des pays en développement ont vu leur balance des paiements courants se détériorer, 50 % d'entre eux ont terminé l'année avec un déficit des comptes courants supérieur à 5 % de leur PNB et environ un quart de ces pays ont eu des déficits des comptes courants supérieurs à 10 % de leur PNB². Le décalage entre la situation des pays en développement s'agissant des comptes courants et leur situation pour ce qui est de la dette extérieure s'explique en partie par l'accroissement du prix des produits de base et des denrées alimentaires qui a bénéficié aux exportateurs de produits de base mais posé des problèmes à ceux qui les importaient, en particulier les importateurs d'huile et de produits alimentaires des pays à faible revenu. Certains faits portent à croire que les flux financiers privés vers les pays en développement se sont ralentis à la fin de 2007 et au début de 2008. Si cette tendance se confirme, certains pays en développement risquent de faire face à des problèmes pour financer leurs déficits.

7. Grâce à l'allègement de la dette dont elle a bénéficié dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADN), l'Afrique subsaharienne a été la seule région à voir une réduction de la valeur nominale de l'encours de sa dette (qui est passée de 230 milliards de dollars en 1995-1998 à 194 milliards en 2007). Les données concernant la valeur nominale de l'allègement de la dette peuvent toutefois donner une impression trompeuse de l'évolution réelle du montant de la dette extérieure des pays en développement. L'estimation de la réduction « réelle » de la dette occasionnée par l'allègement de la dette est une tâche compliquée se fondant sur plusieurs hypothèses mais il est permis de penser que la réduction réelle de la dette due aux initiatives d'allègement de la dette au cours de la période 1989-2003 est d'environ 50 % inférieure à la valeur nominale de l'allègement de la dette au

¹ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement de 2008*.

² Banque mondiale, *Financement du développement dans le monde, 2008* (Washington, 2008).

cours de cette même période. Une autre question importante est celle de l'additionnalité. Il est indiqué dans le Consensus de Monterrey³ que l'allègement de la dette devrait être pleinement financé par des ressources supplémentaires mais les recherches récentes montrent qu'il n'est pas évident que cet allègement ait été totalement financé de la sorte¹.

8. Un autre aspect important concerne la composition de la dette. À la fin des années 90, 48 % de l'ensemble de la dette extérieure à long terme des pays en développement était due à des créanciers privés (les 52 % restants étaient dus à des créanciers publics, multilatéraux et bilatéraux); en 2007, cette proportion avait atteint 75 %. Dans l'intervalle, la part du montant total de la dette extérieure à long terme contractée par des emprunteurs privés est passée de 20 % à 48 % et la part de la dette publique et à garantie publique de 80 % à 52 %. L'Europe de l'Est et l'Asie centrale sont les régions où la part de la dette extérieure à long terme due à des créanciers privés (92 %) et celle de la dette due par des emprunteurs privés (71 %) sont les plus importantes. L'Afrique subsaharienne se trouve dans une situation radicalement différente, avec 37 et 14 %, respectivement. Au cours des cinq dernières années, plusieurs pays en développement à revenu intermédiaire ont remboursé avant terme leurs dettes auprès des créanciers publics bilatéraux et multilatéraux. Le montant net des prêts publics a ainsi auprès des créanciers publics bilatéraux. Le montant net des prêts publics a ainsi décliné de 70 milliards de dollars en 2006 et de 4 milliards en 2007. Au cours de la période 2002-2007, le montant net des prêts consentis par le groupe de la Banque mondiale a augmenté de 800 millions de dollars (résultat d'une diminution de 4,4 milliards de dollars des prêts fournis par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et d'une augmentation de 5,2 milliards de ceux accordés par l'Association internationale de développement)².

9. Bien que les niveaux généraux de la dette aient diminué, en 2007, les flux de capitaux privés nets vers les pays en développement ont dépassé un billion (une augmentation de 270 millions par rapport à 2006). Environ 60 % de ces flux étaient des flux d'investissement et les 40 % restants des flux de la dette, les prêts bancaires représentant environ les trois quarts du flux de la dette privée à long terme contre 87 % en 2006)². Les émissions d'obligations internationales par les pays en développement, qui avaient diminué en 2006, ont augmenté de nouveau en 2007. L'augmentation générale a masqué une réduction des obligations émises par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, qui a été plus que compensée par un accroissement de celles qu'ont émises les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale (une région qui a représenté environ 50 % des obligations internationales émises par les pays en développement et en transition en 2007). Bien qu'un nombre croissant de pays en développement émettent des obligations sur le marché international des capitaux, les deux tiers d'entre eux environ n'ont jamais émis d'obligations de ce type.

10. La réduction de la dette publique extérieure est due en partie aux excédents budgétaires et à une réduction du montant total de la dette publique des pays en développement mais également à une stratégie de gestion de la dette visant à rembourser la dette extérieure et à la remplacer par une dette émise sur le plan

³ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap.I, résolution 1, annexe.

national. En 1994, environ 30 % du montant total de la dette publique des pays en développement était émise sur le plan national; en 2005, la part de cette dette était passée à 40 %⁴. Bien que des données plus récentes concernant l'ensemble des pays en développement ne soient pas disponibles, il est permis de penser que cette tendance s'est poursuivie au cours de la période 2005-2007, en particulier dans les grands pays à économie de marché émergents. Cette évolution de la composition de la dette extérieure et publique a des incidences importantes pour la viabilité de la dette car différents types de dettes se traduisent par différents types de vulnérabilités (voir A/62/151).

11. Bien que l'évolution d'une dette extérieure à une dette nationale fasse partie de la stratégie de gestion de la dette des pays en développement, les facteurs extérieurs ont joué un rôle et cette évolution aurait été plus difficile si la situation mondiale avait été différente. La conjoncture extérieure favorable a aidé les pays en développement à renforcer leur marché de la dette nationale pour au moins deux raisons. En premier lieu, l'excédent de la balance des opérations courantes a réduit les besoins en ressources extérieures des pays en développement. En deuxième lieu, la faiblesse des taux d'intérêt et l'abondance des liquidités mondiales ont conduit plusieurs investisseurs à tenter de faire des bénéfices sur de nouveaux marchés et à acquérir davantage d'instruments émis localement par les pays en développement⁵. Il n'est pas possible de dire si cette tendance se poursuivra dans le climat actuel de resserrement des liquidités.

12. Le phénomène financier le plus marquant des 12 derniers mois a été l'effervescence liée à la crise des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis d'Amérique. Cette crise s'est avérée plus profonde et persistante que généralement prévu et ses conséquences ont des incidences négatives sur la croissance des pays développés. Le monde en développement croît encore à un rythme dynamique et aucune contagion financière des pays développés vers les pays en développement n'a été constatée⁶. Toutefois, le risque de dégradation s'est accru de façon non négligeable : si la crise des liquidités devait gagner le segment de la dette des marchés émergents, les pays en développement pourraient être confrontés à un accroissement soudain de leurs coûts de financement. Compte tenu de la position extérieure plus forte des pays en développement, les conséquences de cet accroissement des coûts de financement ne seraient pas aussi graves que celles des crises financières de la deuxième moitié des années 90, mais pourraient toutefois se traduire par des problèmes, en particulier dans les pays en développement où les déficits des comptes courants sont importants. Les pays les plus vulnérables sont donc ceux de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale qui n'exportent pas de pétrole, mais les vulnérabilités ne sont pas limitées à cette région, la majorité des pays en développement et des pays en transition ayant encore des déficits de leurs comptes courants.

13. La grave crise des prêts hypothécaires à haut risque a montré la fragilité du secteur financier moderne. Au lieu de réduire les risques, les instruments financiers

⁴ U. Panizza, « Domestic and external public debt in developing countries », document de travail de la CNUCED 188 (2008).

⁵ Les avoirs des investisseurs étrangers en instruments émis localement sont censés faire partie de la dette extérieure et non de la dette nationale, mais cette catégorisation est rare (voir A/62/151).

⁶ Au lendemain de la crise, l'augmentation des marges souveraines sur les marchés émergents représentait environ un tiers de celle des obligations de sociétés privées à haut rendement émises aux États-Unis.

complexes mis au point ces dernières années ont fini par proposer l'impact des investissements risqués sur différents continents et marchés, et dans diverses institutions. La crise a également mis en relief les problèmes liés au manque de transparence des instruments dérivés et montré que les organismes de notation, dont la mission est de résoudre les problèmes d'information et d'accroître la transparence, n'ont pas joué le rôle qu'ils devaient jouer⁷. Ces événements devraient donner aux pays en développement l'occasion de réfléchir au type de développement du secteur financier et au degré de complexité qui sont les mieux adaptés à leur niveau de développement.

III. Allègement de la dette et aide publique au développement

14. Depuis le début de 2007, les progrès réalisés dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée se sont poursuivis à un rythme moins rapide. Le temps moyen nécessaire aux pays entre le point de décision et le point d'achèvement a augmenté et approche maintenant les quatre ans (contre deux ans pour les pays qui ont participé à l'initiative d'origine). Au 31 mai 2008, un peu plus des 41 pays remplissant les conditions requises (soit 23 pays) avaient atteint le point d'achèvement, 10 pays en étaient à un stade intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement et 8 pays n'avaient pas atteint le point de l'avant-décision. Entre janvier 2007 et le 31 mai 2008, trois pays – l'Afghanistan, le Libéria et la République centrafricaine – ont atteint le point de décision et deux pays – la Gambie et Sao Tomé-et-Principe – ont atteint le point d'achèvement. Plusieurs des pays qui n'ont pas encore atteint le point de décision sont des pays touchés par des conflits où la situation politique et la situation en matière de sécurité ont entravé les progrès.

15. Lorsqu'ils ont atteint le point d'achèvement, tous les pays ont bénéficié d'une annulation à hauteur de 100 % de leurs dettes multilatérales restantes au titre de l'IADM envers le FMI, l'IDA, le Fonds africain de développement et, plus récemment, la Banque interaméricaine de développement. Bien que la majorité des pays pauvres très endettés soient desservis par ces institutions financières régionales, tous ne recevront pas les mêmes bénéfices car la Banque asiatique de développement ne fait actuellement pas partie de l'IADM.

16. Une asymétrie demeure au niveau de l'IADM. En prévoyant une annulation à hauteur de 100 % de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés qui ont atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE mais aucun allègement de la dette des pays pauvres moyennement endettés, l'IADM ne récompense pas les pays à faible revenu qui ne sont que peu endettés. Cela ne signifie pas qu'un pays très endetté ne devrait pas bénéficier de l'IADM, mais que tous les pays à faible revenu devraient bénéficier de l'Initiative et que leur participation à ladite initiative ne devrait pas être subordonnée à un niveau de dette élevé.

17. En décembre 2006, l'Initiative PPTE et l'IADM avaient réduit la valeur nette actuelle de la dette dans les pays ayant atteint le point de décision de 96 milliards et les initiatives ont joué un rôle important dans la réduction des ratios de solvabilité

⁷ A/61/152, par. 22 à 27. L'étude de la CNUCED sur l'évolution récente des marchés financiers mondiaux (TD/B/54/CRP.2) a fourni une analyse initiale de la crise.

des pays participants. Par exemple, le montant moyen du service de la dette par habitant est passé de 9,2 dollars en 2000 à 6 dollars en 2005. Le ratio moyen service de la dette-exportations est passé de 18 % au point de décision à 5,6 % en 2006 et devrait tomber à 3,3 % en 2011⁸. La diminution du service de la dette a permis aux pays pauvres très endettés d'accroître les dépenses sociales d'une manière compatible avec leurs priorités nationales et les objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. Il existe toutefois d'importantes différences d'un pays à l'autre, et la part de la réduction du service de la dette en tant que part du PNB va de 0,3 % en Zambie à 1,8 % au Guyana. En outre, plusieurs pays à revenu faible ou intermédiaire ne sont pas compris dans les initiatives actuelles d'allègement de la dette tout en devant faire face à d'importants problèmes de viabilité de la dette et rencontrant de nombreuses difficultés pour mobiliser les ressources devant leur permettre d'atteindre les objectifs de développement convenus sur le plan international. Ces pays devraient être concernés par toute future initiative d'allègement de la dette.

18. Bien que l'allègement de la dette prévu dans le cadre des deux initiatives ait amélioré les ratios de solvabilité des pays qui en ont bénéficié, le rapport de 2007 sur l'état de mise en œuvre de l'Initiative PPTE et de l'IADM⁸ laisse penser que plus de la moitié des pays ayant atteint le point d'achèvement sont encore considérés comme courant un risque modéré ou élevé d'endettement grave, et seulement 10 des 22 pays ayant atteint le point d'achèvement se trouvent désormais dans la catégorie des risques peu élevés. Cela indique que l'allègement de la dette ne garantit pas en soi que les pays ayant atteint le point d'achèvement atteindront des niveaux d'endettement viables à long terme. Ces pays sont encore confrontés à plusieurs défis, notamment l'accroissement de la diversification des exportations, le financement des stratégies de réduction de la pauvreté, la gestion des chocs externes, l'amélioration de l'utilisation des ressources et l'adoption de pratiques efficaces de gestion de la dette.

19. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a continué de fournir un appui aux pays débiteurs en les préparant aux négociations sur le rééchelonnement ou la restructuration de la dette publique bilatérale dans le cadre du Club de Paris. Depuis le dernier rapport, quatre pays ont rééchelonné leurs dettes envers les créanciers du Club de Paris, et un certain nombre d'activités ont été menées en matière de remboursement anticipé et de régularisation des relations avec ces créanciers. En décembre 2007, la Gambie a atteint le point d'achèvement, et les créanciers du Club de Paris ont annulé l'ensemble de sa dette antérieure à la date butoir ainsi que 86 % de l'encours de la dette accumulée entre 1986 et 1999. Les créanciers du Club de Paris se sont réunis pour examiner l'allègement de la dette de la Guinée en janvier 2008. Ils sont convenus de rééchelonner les paiements de la dette antérieure à la date butoir due entre janvier 2008 et décembre 2010 selon les conditions de Cologne et de reporter à 2011 le remboursement des arriérés accumulés pour les dettes à court terme et postérieures à la date butoir. En avril 2008, le Libéria a rééchelonné sa dette au Club de Paris après avoir atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE. En juin 2008, le Togo a rééchelonné sa dette au Club de Paris en vertu des conditions de Naples et

⁸ Association internationale de développement et Fonds monétaire international, *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) : état de mise en œuvre* (Washington, 2007).

devrait atteindre le point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE à la fin de 2008.

20. En juillet 2007, les créanciers du Club de Paris ont accepté l'offre faite par le Gabon de rembourser avant terme au pair sa dette non APD, rééchelonnée lors des réunions de 1994, 1995, 2000 et 2004. L'opération s'est terminée au début de 2008. En octobre 2007, les créanciers du Club de Paris ont accepté l'offre de remboursement avant terme de la Jordanie, qui s'est concrétisée au cours du premier semestre de 2008. En décembre 2007, l'Angola a annoncé qu'il paierait tous ses arriérés et régulariserait ainsi ses relations avec les créanciers du Club de Paris. Cette décision a permis à ces derniers de recommencer à lui fournir des crédits à l'exportation.

21. Outre les initiatives d'allègement de la dette, la fourniture d'une aide publique au développement (APD) joue un rôle important dans le financement du développement et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Des appels répétés ont été lancés aux donateurs pour que leurs contributions au titre de l'APD atteignent l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB), comme réaffirmé récemment lors du Sommet du Millénaire. La fourniture d'un financement adéquat permettra d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier, mais également d'autres objectifs de développement.

22. En 2007, le montant total de l'APD versée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) a atteint 103,7 milliards, soit une baisse de 8,4 % de l'APD en termes réels. L'allègement de la dette a représenté presque les deux tiers de l'augmentation de l'APD en 2005, lorsque l'ensemble de l'APD a atteint son record (107,1 milliards de dollars), s'élevant à 30 % de l'ensemble de l'APD fournie en 2005-2006. La baisse actuelle du montant total est due à la conclusion des opérations extrêmement importantes d'allègement de la dette du Club de Paris accordé à l'Iraq et au Nigéria en 2005. Bien que le montant total net de l'APD, à l'exclusion de l'allègement de la dette, ait augmenté de 2,4 %, le ratio APD-RNB s'est élevé à 0,28 % en 2007, en dessous du niveau atteint au début des années 90 et de l'objectif de 0,35 % fixé pour 2010. D'après les estimations de l'OCDE, la plupart des donateurs ne sont pas en bonne voie pour respecter les engagements pris pour 2010⁹.

IV. Viabilité de la dette

23. Deux cadres standard servent à évaluer la viabilité de la dette des pays en développement. Le premier a été élaboré par le FMI et concerne essentiellement les pays à revenu intermédiaire. Le second a été établi conjointement par le FMI et la Banque mondiale et a trait aux pays à faible revenu. L'un et l'autre construisent dans un premier temps un scénario de base fondé sur des projections à long et moyen terme de l'évolution des variables de politique et des variables macroéconomiques, qui sont utilisées pour évaluer la viabilité des ratios de la dette. L'étape suivante consiste à soumettre le modèle à des tests de stress en appliquant différentes hypothèses concernant le comportement des variables de politique, les passifs éventuels, les facteurs extérieurs et les évolutions macroéconomiques de façon à fixer une limite supérieure à l'évolution future de la dette. La distribution de

⁹ Voir http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_201185_40381960_1_1_1_1.00.html.

probabilités des projections relatives à l'évolution du ratio de la dette est ensuite utilisée comme un système d'alerte précoce qui conduit à donner aux pays engagés dans un processus non viable des conseils sur la politique à suivre.

24. La principale différence entre les deux cadres tient à la définition des seuils d'endettement. Dans le cas des pays à revenu intermédiaire, le FMI suggère que la probabilité d'une « correction » de la dette s'accroît sensiblement lorsque la dette extérieure devient supérieure à 40 % du PNB, mais ne fixe aucun seuil précis au-delà duquel la dette est considérée comme non viable. En revanche, de tels seuils sont un élément essentiel du cadre de viabilité de la dette pour les pays en développement et servent aussi de critère pour l'octroi de dons par l'IDA et les autres banques multilatérales de développement. Le cadre de viabilité de la dette pour les pays en développement compare les projections à long et moyen terme relatives à l'évolution de divers ratios de la dette avec des seuils d'endettement établis en fonction de la qualité des politiques, telle que mesurée au moyen de l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale. Sur la base de cette comparaison, les pays sont alors classés en quatre groupes : a) risque faible, b) risque modéré, c) risque élevé, et d) surendettement¹⁰.

25. L'utilisation de l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales comme seul et unique critère pour déterminer les seuils d'endettement a suscité plusieurs critiques. Les séries rétrospectives sur lesquelles se fonde cet indice ne sont pas rendues publiques (seules le sont, depuis 2005, les données relatives aux pays membres de l'IDA). De ce fait, les analyses liant la viabilité de la dette à l'indice d'évaluation ont toutes été conduites par le personnel de la Banque mondiale et du FMI et aucun chercheur extérieur n'a pu vérifier la solidité des liens entre les deux variables. On peut se demander aussi si l'impact de l'indice d'évaluation sur la probabilité d'endettement est quantitativement suffisant pour qu'il soit possible sur cette seule base de fixer des seuils d'endettement. De plus, on ne sait pas clairement si l'indice d'évaluation est bien une mesure des politiques ou s'il s'agit seulement d'un outil pour prédire les situations de surendettement. S'il est sans doute raisonnable d'utiliser cet indice comme un critère parmi d'autres pour établir les seuils d'endettement, ne retenir que lui se justifie plus difficilement.

26. Dans le passé, les exercices d'évaluation de la viabilité de la dette des pays en développement ont porté essentiellement sur la dette extérieure, mais depuis les années 90 les crises d'endettement se caractérisent soit par l'existence d'une dette extérieure privée massive soit par un fort endettement intérieur de l'État. Les analyses de la viabilité de la dette se fondent donc sur des définitions différentes de l'endettement. Certains responsables de la politique économique prennent en considération la viabilité de la dette extérieure et le problème connexe de transfert extérieur. D'autres considèrent essentiellement la viabilité de la dette publique et les problèmes budgétaires qui lui sont liés. Mais d'autres encore sont d'avis que la dette extérieure privée ne crée aucun problème de viabilité et ne se préoccupent que de la seule dette extérieure publique.

¹⁰ Le risque est considéré comme faible lorsque tous les indicateurs d'endettement sont en deçà du seuil d'endettement et le demeureront même en cas de choc négatif important, comme modéré lorsque ces indicateurs sont en deçà du seuil d'endettement, mais pourraient le franchir en cas de choc négatif important, et comme élevé lorsque les projections de base montrent que le seuil sera franchi. Enfin, il y a surendettement lorsque les ratios de la dette sont supérieurs au seuil.

A. Viabilité extérieure et viabilité de l'endettement public

27. Du fait que la dette extérieure des pays en développement est le plus souvent exprimée en devise étrangère, le montant net à rembourser se mesure en termes de biens et services pouvant faire l'objet d'échanges internationaux¹¹. Il semble donc que l'on ne puisse évaluer la viabilité de la dette sans tenir compte de l'affectation des fonds empruntés. Les emprunts à l'étranger utilisés pour financer une hausse brutale de la consommation ne seront probablement pas viables. Dans certaines conditions, toutefois, même le recours à l'endettement pour financer des projets d'investissement risque d'être non viable. Tel peut être le cas quand le rendement d'un projet d'investissement est inférieur au taux d'intérêt appliqué à la dette, mais aussi quand l'investissement, en dépit d'un rendement privé ou social élevé n'a aucun effet direct ou indirect sur la capacité d'un pays d'accroître ses recettes en devises. C'est en ce sens qu'une bonne gestion de la dette, visant à structurer celle-ci en fonction des flux de fonds générés par le projet est un gage de viabilité essentiel. Un autre aspect important est que l'excédent de la balance courante nécessaire pour qu'un pays puisse rembourser sa dette extérieure nette implique souvent une dépréciation du taux de change réel. Toute évaluation de la viabilité extérieure exige donc un examen attentif de l'évolution du taux de change réel.

28. La viabilité de la dette publique (ou viabilité budgétaire) se rapporte explicitement aux contraintes budgétaires de l'État. En l'espèce, il s'agit essentiellement non pas d'un problème de transfert extérieur mais d'un problème de transfert intérieur lié à la capacité de l'État de mobiliser suffisamment de recettes fiscales pour financer le service de la dette publique. En cas de dette extérieure publique, il est clair que l'État devra faire face à la fois à un problème de transfert intérieur (collecte de recettes fiscales) et à un problème de transfert extérieur (conversion de ces recettes en devises).

29. La littérature compte un grand nombre de travaux s'attachant à définir des critères formels de viabilité financière, mais la plupart ont été conçus pour s'appliquer aux économies des pays développés et non aux pays en développement, pour lesquels on ne dispose pas de données rétrospectives suffisantes. Il s'ensuit que les praticiens utilisent souvent des indicateurs mal étayés par la théorie économique. L'indicateur de viabilité le plus communément utilisé se fonde sur une équation selon laquelle le ratio dette-PNB demeure stable tant que le déficit budgétaire primaire (c'est-à-dire net des intérêts à payer) est égal au stock des dettes multiplié par la différence entre le taux d'intérêt appliqué à la dette publique et le taux de croissance de l'économie. Bien que simple et intuitive, cette conception de la viabilité budgétaire soulève plusieurs problèmes.

30. Le premier est que si elle est utile pour déterminer les conditions requises pour stabiliser le ratio dette-PNB, elle ne permet pas de décider si tel ou tel ratio est ou non optimal. De fait, un pays peut avoir plusieurs bonnes raisons d'opter pour un déficit et un accroissement de sa dette, ou le contraire. Le deuxième problème tient à ce que les analyses fondées sur l'équation susmentionnée supposent implicitement que ses facteurs sont exogènes les uns par rapport aux autres. Or, un gouvernement ne peut pas modifier l'excédent budgétaire primaire en présumant simplement que la croissance du PNB et le taux d'intérêt réel resteront constants. De plus, les déficits

¹¹ Cela est vrai aussi lorsque la dette extérieure est exprimée dans la monnaie du pays endetté, mais celui-ci peut alors déprécier sa dette en recourant à la planche à billets.

destinés à financer l'investissement n'auront probablement pas le même effet sur la croissance à long terme que les déficits destinés à financer les dépenses courantes. Une contraction de l'investissement public qui améliore les finances de l'État peut se traduire par une dégradation de sa solvabilité à long terme. Le problème ne peut être aisément résolu en ne tenant pas compte de l'investissement dans les objectifs budgétaires parce que tous les types de projets d'investissement publics n'offrent pas la possibilité d'améliorer la solvabilité à long terme. Les recherches montrent toutefois que les pays capables de procéder à une évaluation préalable des projets d'investissement sont à même de sélectionner ceux qui, à long terme, pourraient améliorer leur solvabilité. Chaque fois que possible, l'analyse de la viabilité de la dette doit s'inscrire dans le cadre d'efforts de gestion des actifs et des passifs. Les emprunts qui accroissent la valeur du stock d'actifs d'un pays seront vraisemblablement plus viables que ceux qui servent à financer les dépenses courantes ou des projets mal conçus.

31. Un troisième problème est que même l'indicateur simple décrit ci-dessus se complique lorsque l'on tient compte du fait que, bien souvent, les pays en développement ont une marge de manœuvre fiscale réduite (du fait de l'ampleur de l'économie parallèle) et une base de recettes volatile, sont exposés à d'importants chocs extérieurs qui accentuent le caractère aléatoire de la croissance du PNB et du service de la dette, et se caractérisent par une structure de la dette complexe qui rend presque impossible toute estimation d'un taux d'intérêt « moyen ». De fait, si les exercices d'évaluation de la viabilité budgétaire sont généralement centrés sur une analyse du déficit budgétaire, il a été démontré que le déficit annoncé n'explique qu'une faible part des variations du ratio dette-PNB dans les pays en développement¹². Il est d'autant plus nécessaire de prêter une attention accrue aux passifs éventuels et aux effets sur les bilans liés à la structure de la dette.

B. Interactions entre viabilité extérieure et viabilité de la dette publique

32. La principale interaction entre viabilité budgétaire et viabilité extérieure concerne le comportement du taux de change. Elle crée un fâcheux dilemme. D'une part, une dévaluation en termes réels pourrait être nécessaire pour restaurer la viabilité de la dette extérieure. Mais d'autre part, la dette extérieure d'un pays en développement étant souvent exprimée en devise étrangère, une forte dévaluation peut entraîner une brusque hausse du ratio dette-PNB. L'appréciation de la devise peut avoir à la fois un effet positif sur la viabilité de la dette publique et un effet négatif sur la viabilité extérieure. Cela ne pose aucun problème aux pays en mesure d'emprunter à l'étranger dans leur propre monnaie. En pareil cas, une dépréciation du taux de change réel peut avoir un effet positif à la fois sur la dette publique et sur la viabilité extérieure (dès lors que la dépréciation n'aboutit pas à une totale perte de confiance dans la monnaie, provoquant alors une hausse excessive des taux d'intérêt). C'est la raison pour laquelle plusieurs pays se tournent désormais vers l'emprunt intérieur, même si celui-ci implique un taux d'intérêt initial plus élevé. Toutefois, si une politique visant à substituer à la dette extérieure une dette

¹² Plus de 90 % de ces variations s'expliquent par des chocs extérieurs et des effets de valorisation liés à la structure de la dette. Voir C. Campos, D. Jaimovich et U. Panizza, « The unexplained part of public debt », *Emerging Markets Review*, vol. 7, n° 3 (2006), p. 228 à 243.

intérieure peut atténuer le dilemme induit par le taux de change, elle peut en engendrer d'autres (en créant par exemple un décalage des échéances). Pour déterminer la structure optimale de la dette, les responsables de sa gestion doivent évaluer avec soin ces dynamiques.

33. Ces interactions entre viabilité extérieure et viabilité budgétaire montrent que les exercices d'évaluation de la viabilité de la dette doivent tenir systématiquement compte de la dette intérieure. Ce n'est pas pratique courante aujourd'hui, pour au moins deux raisons. La première est liée à la difficulté d'obtenir des données sur le niveau et la composition de la dette intérieure. La seconde tient au fait que les différents types de dettes créent des vulnérabilités différentes et ne peuvent s'additionner pour donner un ratio unique. La première difficulté pourrait être levée si une volonté politique se manifestait dans ce sens. De fait, la Société des Nations collectait des données détaillées sur le montant et la composition de la dette intérieure publique des pays en développement comme des pays développés, et l'ONU a continué de réunir et de publier de telles données jusqu'au début des années 80¹³. Les problèmes d'agrégation pourraient quant à eux être résolus par la construction d'un ratio de la dette dans lequel un coefficient différent serait affecté à chaque type d'endettement (voir A/62/151).

34. Il ressort de cette analyse que l'évaluation de la viabilité de la dette (publique ou extérieure) est un exercice plus intuitif que scientifique. Il n'existe pas d'indicateurs simples de la viabilité et toute évaluation de la capacité future d'un pays d'honorer ses obligations doit tenir compte de la situation particulière de ce pays et s'appuyer sur une analyse rigoureuse de plusieurs variables, y compris des hypothèses concernant l'évolution future de ses actifs et de ses passifs. Le fait que la plupart des chocs qui influent sur le ratio dette-PNB dépendent de la composition de la dette conduit à penser qu'une gestion efficace de cette dernière peut être tout aussi importante que les décisions en matière de politique budgétaire.

V. Examen des efforts faits dans le système des Nations Unies et au-delà pour renforcer les capacités de gestion de la dette publique

35. Les institutions internationales et régionales qui aident les pays en développement à renforcer leurs capacités de gestion de la dette sont notamment la CNUCED, le Secrétariat du Commonwealth, le FMI, le Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa (MEFMI), Pôle-Dette, l'Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

36. L'assistance fournie par ces organismes englobe l'appui aux pays pour faciliter leurs opérations quotidiennes (c'est-à-dire l'enregistrement et l'administration des opérations au titre de la dette et la tenue d'une base de données complète sur la dette); l'appui à l'analyse du portefeuille de la dette, des risques et de la viabilité de la dette; et la fourniture de conseils sur la formulation de stratégies relatives à la dette et sur la restructuration de la dette. Le renforcement des capacités

¹³ C. Reinhart et K. Rogoff « The forgotten history of domestic debt », NBER Working Paper n° 13946 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2008).

institutionnelles, humaines et techniques des pays en développement pour leur permettre de gérer plus efficacement leur dette revêt une importance capitale.

37. Conformément au concept de pyramide du renforcement des capacités introduit par la CNUCED en 2001 et adopté depuis par de nombreuses autres institutions, l'assistance technique en matière de gestion de la dette doit suivre une démarche globale. La formulation de stratégies relatives à la dette dépend de l'analyse de la dette, laquelle dépend à son tour de la disponibilité de statistiques et d'informations fiables sur la dette. Le renforcement des capacités doit donc avoir lieu à tous les niveaux et aucune institution ne peut à elle seule convenablement fournir l'appui dans tous ces domaines.

38. Afin de couvrir l'ensemble des besoins en matière de renforcement des capacités, les prestataires d'assistance technique donnent leur appui selon les avantages comparatifs qu'ils ont dans les différents domaines de gestion de la dette. La CNUCED par son Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) et le Secrétariat du Commonwealth fournissent un appui par exemple pour les activités « en aval », notamment la tenue de bases de données sur la dette et la validation des données sur la dette, les opérations quotidiennes au titre de la dette, les statistiques sur la dette et l'analyse de base de la dette. Ainsi, l'assistance comporte la mise en place d'un logiciel de gestion de la dette, la formation connexe et le soutien requis. La Banque mondiale et le FMI, en revanche, concentrent leur aide sur des fonctions exercées plus « en amont », notamment les évaluations globales des besoins, l'analyse avancée de la dette, la viabilité de la dette, l'allègement de la dette et les stratégies relatives à la dette (dans le cadre macroéconomique plus général). Dans le même contexte, le programme de renforcement des capacités de l'Initiative PPTE, mis en œuvre par Debt Relief International et quatre organisations régionales [Banque des États de l'Afrique centrale/Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, Pôle-Dette, le MEFMI, le WAIFEM et le Centre d'études monétaires latino-américaines (CEMLA)], consolide les capacités en vue de concevoir et d'appliquer des stratégies relatives à la dette et d'analyser la viabilité de celle-ci. Le Département du Trésor des États-Unis fournit un appui institutionnel pour améliorer la gestion de la dette. L'UNITAR apporte un appui à la formation en ligne pour certains aspects de la gestion de la dette, notamment la formation juridique. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) organise des ateliers sur la gestion de la dette à l'intention des vérificateurs aux niveaux national et international. Agissant en coopération avec les autres prestataires, les organisations régionales aident les pays dans leurs activités en amont comme en aval, aux niveaux local et régional.

39. La collaboration et l'accord des différents prestataires concernant les pratiques optimales sont indispensables. Les efforts de collaboration entrepris par tous les prestataires d'assistance technique dans le renforcement des capacités de gestion de la dette visent à faire en sorte que l'appui fourni par un prestataire vienne s'ajouter à celui fourni par un autre et que les pratiques optimales soient partagées. Un certain nombre d'organisations internationales constituent l'Équipe spéciale interinstitutions des statistiques des finances, qui arrête les pratiques optimales internationales concernant l'établissement des rapports statistiques. Un produit de l'Équipe spéciale est l'External Debt Guide, qui propose des recommandations sur la notification de la dette. Afin de faciliter davantage l'application de ces pratiques optimales et normes convenues, des outils de renforcement des capacités tels que le

SYGADE comportent un système de classification et de codage qui permet aux pays de produire des rapports conformes aux recommandations données dans le guide.

40. Un autre exemple de collaboration entre les différentes institutions est l'organisation conjointe d'ateliers et de séminaires sur le renforcement des capacités aux niveaux national ou régional. La CNUCED organise régulièrement des ateliers conjointement avec des organisations régionales telles que le MEFMI et Pôle-Dette dans des domaines comme la création de bases de données sur la dette, la validation des données sur la dette et la notification de la dette. Elle participe également de façon active aux ateliers organisés par le FMI sur les statistiques ou s'associe à lui pour les organiser, sans compter qu'elle collabore avec l'INTOSAI s'agissant de la validation des données sur la dette et du contrôle de la qualité.

41. Plusieurs outils ont été mis au point au fil des ans pour faciliter le processus de renforcement des capacités. On peut citer le SYGADE de la CNUCED et le Système de comptabilisation et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth (CS-DRMS). La majorité des pays en développement ont actuellement recours soit au SYGADE soit au CS-DRMS pour la gestion de l'information concernant leur dette, qu'il s'agisse de la dette extérieure ou intérieure, publique ou privée. Parmi les logiciels, il y a par ailleurs le Modèle + de la capacité de soutien de la Banque mondiale (DSM+) mis en place dans le cadre d'un accord de partenariat entre les trois organisations. En 2007-2008, 56 pays utilisaient activement le SYGADE et une cinquantaine de pays le CS-DRMS.

42. La Banque mondiale et le FMI mettent actuellement au point des outils supplémentaires pour l'analyse de la dette et l'élaboration de stratégies relatives à la dette, avec un concours actif des autres prestataires d'assistance technique. Au nombre de ces nouveaux outils figurent la Medium-Term Debt Strategy, qui vise à renforcer les capacités dans les pays ayant bénéficié d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM, ainsi qu'un nouvel outil d'évaluation de l'efficacité de la gestion de la dette, méthode visant à évaluer l'efficacité des fonctions gouvernementales de gestion de la dette.

VI. Conclusions

43. Jusqu'à une date récente, le point de vue classique qui prévalait dans la plupart des milieux universitaires et de ceux s'intéressant au développement voulait que l'accès aux ressources extérieures soit une condition nécessaire sinon suffisante pour provoquer la croissance dans les pays pauvres. Cette vue, qui concorde avec la théorie économique néo-classique moderne et les stratégies traditionnelles de financement du développement, est le principal fondement intellectuel du Consensus de Monterrey. Toutefois, les données empiriques disponibles vont à son encontre. Au cours de ces dernières années, plusieurs pays en développement ont connu une croissance rapide tout en ayant des excédents importants de la balance des opérations courantes et en réglant entièrement leur dette extérieure.

44. Cela ne signifie pas que l'accès aux ressources extérieures ne peut pas jouer un rôle positif dans le développement économique, mais que plutôt il n'est pas nécessaire pour tous les pays ni en tout temps. Deux gros problèmes se posent en matière de gestion de la dette extérieure : comment identifier les pays qui peuvent bénéficier le plus des ressources extérieures et comment mettre en œuvre des stratégies de gestion de la dette qui réduisent au minimum le risque d'une crise de la

dette. La capacité de remboursement (concept au cœur de l'analyse classique de la viabilité de la dette) et la nécessité de disposer de ressources extérieures sont des concepts différents. Il y a des pays qui connaissent une situation insoutenable de la dette et ont besoin de ressources supplémentaires et il y en a d'autres qu'un niveau plus élevé d'endettement ne gêne pas, mais dont la situation est telle qu'un apport net de ressources extérieures pourrait avoir des effets macroéconomiques pervers et un impact négatif sur le développement économique et social. Toute révision ultérieure du cadre devrait permettre d'assurer la viabilité de la dette des pays à faible revenu devrait viser à déterminer comment faire face le mieux aux besoins de financement de ces différents groupes de pays.

45. Dans les politiques intérieures visant à assurer la viabilité de la dette extérieure, il faudrait compléter l'analyse de la viabilité de la dette au niveau macro par une évaluation attentive de la viabilité de chaque projet. Avant d'emprunter à l'extérieur aux conditions du marché, tout pays devrait évaluer le projet concerné en s'assurant que ses retombées sociales sont plus importantes que le coût des fonds, qu'il générera les devises nécessaires pour assurer le service de la dette et que le flux des ressources correspond au calendrier de remboursement prévu. Dans les pays à faible revenu, certains projets à haut rendement ne satisferont peut-être pas aux deuxième et troisième conditions, si bien qu'il faudrait les financer par des dons et des prêts à des conditions de faveur. Un exemple de la nécessité d'une aide supplémentaire est la crise alimentaire actuelle. Pour atténuer l'impact négatif du renchérissement des produits alimentaires sur les couches les plus pauvres de la population, certains pays en développement ont besoin d'augmenter les subventions alimentaires, ce qui aura un effet négatif sur la viabilité financière et (pour les importateurs nets de produits alimentaires) la viabilité extérieure.

46. Étant donné qu'une part croissante de leur endettement provient du secteur privé, les pays émergents doivent attentivement superviser les activités des agents privés et faire en sorte que l'endettement privé ne génère pas des facteurs de vulnérabilité excessifs dans les bilans des banques et des sociétés nationales. Les pays qui contractent une dette souveraine sur le marché des capitaux internationaux et disposent d'un système financier national performant devraient adopter une stratégie de gestion de la dette qui s'insère dans le cadre d'une formule de gestion actif-passif appropriée. Les gestionnaires de la dette devraient fixer des objectifs dans un tel cadre en ce qui concerne aussi bien le coût des divers titres de créance qu'ils émettent que le risque encouru et évaluer minutieusement les coûts et les avantages de l'émission d'instruments conditionnels et de prêts participatifs.

47. Évaluer la viabilité exige également des informations précises et fournies à temps sur le niveau et la composition de la dette et l'ensemble des pays en développement ont besoin d'un mécanisme performant pour recueillir et communiquer des données sur la dette souveraine. Si la plupart des pays en développement collectent des données sur la dette extérieure, rares sont ceux qui peuvent consolider l'information sur la dette intérieure et la dette extérieure des diverses entités publiques.

48. Enfin, le cadre permettant d'assurer la viabilité de la dette repose sur la primauté du service de la dette et ne comporte pas expressément une évaluation des besoins à satisfaire pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Comme déclaré par le Secrétaire général dans son rapport de suivi relatif au Sommet du Millénaire, nous devrions redéfinir l'endettement tolérable comme étant le

niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015. D'autres considérations ont également été avancées dans des instances des Nations Unies, telles que la Commission des droits de l'homme, qui ont préconisé la rédaction de principes directeurs pour l'adoption de programmes d'allègement de la dette extérieure afin de faire en sorte que la nécessité d'assurer le service de la dette extérieure n'hypothèque pas les obligations au titre de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Par ailleurs, l'intérêt croissant sur les plans juridique et politique porté à des concepts tels que dette odieuse et endettement responsable ajoute une dimension supplémentaire au concept de viabilité de la dette et de son applicabilité telle qu'elle est définie actuellement.

49. Plutôt que de venir en appoint, l'allègement de la dette accordé au cours des dernières années semble avoir accumulé des flux d'aide qui ne provoquent pas d'allègement. Cela indique que la conception et l'évaluation des initiatives d'allègement de la dette devraient comporter une mesure claire du principe d'additionnalité de l'allègement. Les donateurs devraient également reconnaître que les efforts fournis dans le passé pour alléger la dette ont été quelque peu injustes à l'égard des pays ayant d'importants besoins en matière de développement mais de faibles niveaux d'endettement. Ils devraient faire en sorte que les pays à faible revenu ayant un faible niveau d'endettement soient correctement récompensés de leur prudence dans le choix des politiques macroéconomiques, et admettre ces pays au bénéfice de l'IADM.

50. Les crises financières et les crises de la dette dans les pays ayant accès aux marchés résultent souvent de problèmes de liquidité et non de solvabilité. Dans les pays à revenu intermédiaire, le principal obstacle à la viabilité de la dette est l'accès précaire aux marchés des capitaux internationaux. Les responsables des pays développés devraient admettre que les chocs qui peuvent entraîner une crise de liquidité dans le monde en développement dépendent souvent de facteurs externes qui résultent de décisions prises par leurs pays. Ces facteurs externes exigent une plus grande coordination à l'échelle internationale de l'élaboration des politiques. Des titres de créance novateurs tels que les obligations indexées sur le PIB et les titres de créance en monnaie locale pourraient rendre les pays en développement plus résistants aux chocs extérieurs. Cependant, l'aide de la communauté internationale sera peut-être nécessaire à ces pays pour l'émission de tels instruments.

51. Jusqu'à une date récente, la recherche et l'élaboration des politiques étaient centrées sur la dette extérieure tout simplement parce qu'il n'y avait pas de données sur la dette intérieure, mais il n'est pas impossible de recueillir et de diffuser des données sur la composition de la dette publique totale. Puisque les facteurs de vulnérabilité ne peuvent être identifiés sans des données fiables fournies rapidement sur la composition à la fois de la dette extérieure et de la dette publique intérieure, la communauté internationale devrait encourager les efforts visant à produire et à diffuser de telles données. On observe actuellement une convergence de vues chez les économistes et les praticiens concernant l'idée que les crises de la dette sont liées tant au volume de celle-ci qu'à sa composition et qu'il existe des interactions importantes entre la dette publique intérieure et la dette extérieure. Aussi la distinction entre dette extérieure et dette intérieure devient-elle moins pertinente et

le débat international devrait-il être réorienté de la dette extérieure vers la dette extérieure et la dette publique.

52. Les donateurs devraient soutenir les programmes conçus pour améliorer la capacité de gestion de la dette et de collecte de données des pays en développement et faire en sorte que tous les pays communiquent des données comparables et traitent de la dette publique intérieure. Ces dernières années, les divers prestataires d'assistance technique ont redoublé d'efforts pour redonner le renforcement des capacités en vue d'aider les pays en développement à consolider leurs capacités de gestion de la dette. Des efforts visant à marquer clairement les avantages comparatifs de chaque prestataire de services de renforcement des capacités par rapport aux autres ont été fournis et les partenariats renforcés. De surcroît, la communauté internationale a reconnu l'importance de l'information sur la dette du secteur public et de la gestion de cette dette en tant que bien public mondial, ainsi que la nécessité de programmes globaux de réforme de la gestion des finances publiques des pays en développement. Un cadre de partenariat mondial plus solide pour le renforcement des capacités de gestion de la dette s'avère néanmoins toujours nécessaire. Il faudra à cet égard coordonner les efforts en vue d'assurer un financement ininterrompu de la communauté internationale pour le maintien des efforts fournis et des outils utilisés en matière de renforcement des capacités, et dont la majorité des pays en développement sont tributaires.

53. Même avec une amélioration de la gestion de la dette et des titres de créance améliorés et plus sûrs, des crises de la dette seront inévitables. C'est pourquoi la communauté internationale ne devrait pas abandonner l'idée de créer un mécanisme visant à garantir un règlement rapide des crises de la dette et un partage équitable du fardeau entre créanciers et débiteurs. À titre d'exemple, les débiteurs et les créanciers pourraient mandater un organe international indépendant pour évaluer la situation de la dette de l'ensemble des pays rencontrant des problèmes de dette extérieure et proposer le niveau et la forme de l'allègement nécessaire.

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>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>
Dettes totale	1518,9	2085,8	2421,1	2740,2	2983,7	3357,2	191,7	229,5	218,9	216,3	173,5	193,8
Dettes à long terme	1234,1	1665,1	1969,8	2128,6	2305,3	2557,8	158,5	179,9	179,6	178,1	126,9	146,1
Dettes privées (pourcentage)	47,7	53,6	59,7	65,9	71,8	74,7	25,1	24,2	21,4	23,9	30,2	37,3
Dettes privées non garanties (pourcentage)	8,3	20,1	28,6	35,8	45,0	47,8	4,1	5,4	5,7	4,8	7,3	13,7
Dettes à court terme	246,7	356,3	367,1	562,4	658,2	783,1	26,3	41,6	32,3	32,2	43,4	44,5
Service de la dette	155,6	263,5	383,2	506,7	573,4	523,0	10,0	15,0	12,8	20,1	21,4	16,8
Réserves en devises	276,2	563,5	994,7	2053,1	2701,5	3718,7	15,9	25,7	41,0	84,4	117,6	147,5
Arriérés de la dette	123,5	128,5	113,4	105,7	112,8	106,5	40,2	60,5	44,0	39,3	41,7	36,5
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	18,5	18,5	18,8	13,6	12,6	9,7	12,8	15,1	10,2	8,3	7,4	5,0
Dettes totale/exportations	179,7	147,5	119,4	73,6	65,8	62,0	245,4	231,9	170,5	88,8	59,8	57,8
Service de la dette/PNB	4,0	4,8	6,1	5,2	5,1	3,8	3,6	4,7	3,7	3,5	3,2	2,2
Dettes totale/PNB	38,5	38,3	38,4	28,4	26,4	24,4	68,7	72,2	61,5	37,1	26,2	25,4
Réserves/dettes à court terme	110,4	158,2	263,6	365,1	410,4	474,9	62,7	61,7	129,2	262,0	270,6	331,8
Réserves/M2	14,2	19,5	21,2	28,9	31,5	34,7	14,9	21,0	26,8	30,9	35,1	33,1
	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>						<i>Amérique latine et Caraïbes</i>					
	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>
Dettes totale	147,4	160,6	153,9	148,9	141,3	151,3	483,9	664,7	779,3	746,9	734,5	787,6
Dettes à long terme	122,9	138,5	130,4	124,6	116,5	125,6	375,4	519,4	650,5	625,2	627,5	651,9
Dettes privées (pourcentage)	34,5	26,4	30,1	39,6	42,0	44,2	64,5	73,0	78,2	78,7	80,6	82,1
Dettes privées non garanties (pourcentage)	1,2	3,5	4,5	6,7	7,2	10,1	11,7	28,3	35,4	33,3	36,7	38,9
Dettes à court terme	22,7	19,5	21,2	23,7	24,4	25,3	93,0	122,6	98,4	108,5	106,2	135,0
Service de la dette	8,5	11,5	14,7	5,6	5,7	5,6	43,5	13,5	18,3	27,6	35,2	35,1
Réserves en devises	18,8	19,7	19,0	21,7	29,9	20,1	51,8	110,1	155,7	161,5	194,8	146,0
Arriérés de la dette	27,5	45,8	74,0	134,8	174,1	216,9	92,0	160,5	176,2	257,3	312,8	444,7
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	20,1	18,1	12,5	8,7	10,4	6,1	25,0	31,8	33,8	22,8	23,0	15,3
Dettes totale/exportations	157,6	148,6	101,1	59,8	49,1	45,9	235,2	193,8	169,0	105,4	86,8	82,5
Service de la dette/PNB	8,2	6,1	4,6	3,8	4,6	2,6	4,1	5,8	8,5	6,6	6,9	4,4
Dettes totale/PNB	64,0	49,5	37,5	26,2	21,9	19,5	38,8	35,3	42,7	30,6	25,8	23,7
Réserves/dettes à court terme	124,5	235,3	349,8	567,7	713,8	857,3	97,4	131,0	181,8	237,1	294,5	329,5
Réserves/M2	15,6	22,5	24,2	31,2	33,5	33,4	17,7	26,9	25,5	27,0	27,4	33,4

	<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>						<i>Asie du Sud</i>					
	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>
Dettes totales	300,5	502,4	533,2	614,1	660,0	715,6	138,1	152,2	171,2	191,3	227,3	240,3
Dettes à long terme	239,7	382,8	407,8	387,0	413,4	437,3	122,0	140,0	161,7	177,3	209,6	220,0
Dettes privées (pourcentage)	47,5	59,4	56,8	55,7	58,2	61,3	24,7	28,1	34,0	37,9	43,7	46,6
Dettes privées non garanties (pourcentage)	15,6	31,4	33,5	34,3	38,3	41,6	2,7	7,3	12,8	19,9	39,4	27,9
Dettes à court terme	59,2	113,6	112,0	218,6	246,3	278,1	9,7	8,7	7,2	11,8	15,4	18,2
Service de la dette	8,4	14,2	18,3	24,7	24,7	24,5	0,1	0,5	0,3	0,1	0,2	0,0
Réserves en devises	37,4	60,0	80,4	82,7	85,9	90,5	12,1	17,0	19,4	28,2	22,0	23,9
Arriérés de la dette	96,9	213,2	447,5	1020,4	1315,7	1856,8	18,2	33,5	84,2	156,7	198,5	277,3
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	15,5	12,7	11,2	5,9	5,0	4,3	25,1	21,7	15,2	11,9	7,5	6,9
Dettes totales/exportations	123,9	106,1	74,4	43,8	38,2	34,2	288,3	193,4	138,7	80,7	77,6	69,8
Service de la dette/PNB	4,6	4,2	4,2	2,7	2,4	2,1	3,2	3,3	2,8	2,8	1,9	1,7
Dettes totales/PNB	37,0	35,4	27,7	20,2	18,4	16,3	36,5	29,5	25,3	18,8	19,8	17,1
Réserves/dettes à court terme	167,6	195,5	395,7	466,7	534,1	667,6	229,6	397,2	1133,3	1325,7	1286,2	1520,6
Réserves/M2	14,0	15,0	16,7	26,3	28,3	32,7	10,1	13,3	19,6	23,0	24,8	26,8
<i>Europe et Asie centrale</i>												
	<i>1990-94</i>	<i>1995-98</i>	<i>1999-04</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007^a</i>						
Dettes totales	257,3	376,4	564,8	822,7	1047,0	1268,5						
Dettes à long terme	215,7	304,6	439,8	636,4	811,3	977,0						
Dettes privées (pourcentage)	56,0	54,6	68,9	84,1	90,1	91,6						
Dettes privées non garanties (pourcentage)	4,3	14,0	36,3	58,1	67,7	70,9						
Dettes à court terme	35,7	50,4	96,1	167,5	222,4	282,0						
Service de la dette	22,8	28,4	17,8	8,4	5,3	4,8						
Réserves en devises	25,5	41,7	95,9	192,4	219,3	225,8						
Arriérés de la dette	25,9	84,9	171,8	399,6	582,8	786,1						
Indicateurs de la dette (pourcentage)												
Service de la dette/exportations	21,7	13,1	20,7	21,7	20,0	16,7						
Dettes totales/exportations	191,6	118,1	125,5	92,6	95,6	94,1						
Service de la dette/PNB	2,6	4,2	8,7	9,5	9,0	7,3						
Dettes totales/PNB	26,5	38,3	52,3	40,7	43,2	40,9						
Réserves/dettes à court terme	74,1	172,4	173,2	238,6	262,0	278,8						
Réserves/M2	11,8	28,3	37,4	45,2	51,3	49,8						

Source : Calculs de la CNUCED à partir de chiffres de la Banque mondiale, *Global Development Finance 2008* et base de données en ligne. « Pays en développement » tels que définis dans la publication *Global Development Finance*.

^a Estimations.