



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

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

Questions de politique macroéconomique

Soutenabilité de la dette extérieure et développement

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par le secrétariat de la CNUCED.

* [A/77/150](#).



Rapport établi par le secrétariat de la CNUCED sur la soutenabilité de la dette extérieure et le développement

Résumé

Dans le présent rapport, établi par le secrétariat de la CNUCED en application de la résolution [76/193](#) de l'Assemblée générale, l'évolution des indicateurs de base de la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement en 2021 et au premier semestre de 2022, le cas échéant, est analysée dans le contexte plus large des tendances observées au cours des deux dernières décennies. Les différences notables constatées entre les différents groupes de pays et au sein des groupes eux-mêmes sont également mises en évidence. La soutenabilité de la dette extérieure de plusieurs pays en développement, appartenant principalement aux groupes les plus vulnérables, est soumise à une pression croissante en raison d'une crise multidimensionnelle : la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), le conflit armé en Ukraine et les changements climatiques. Le rapport examine les initiatives de prévention et de résolution de la dette visant à éviter une crise généralisée de la dette dans les pays en développement.

I. Introduction : environnement macroéconomique mondial

1. Les pays en développement sont confrontés à des pressions prolongées et croissantes sur la soutenabilité de leur dette extérieure¹. Cette situation déjà difficile atteint aujourd'hui un niveau critique en raison de la crise multidimensionnelle actuelle, provoquée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), le conflit armé en Ukraine et les chocs climatiques. Le conflit armé produit des effets en cascade sur ces pays. Un nombre croissant d'entre eux ont du mal à faire face à leurs obligations extérieures². Le resserrement monétaire en cours dans les économies avancées aggrave les difficultés à venir. Si ces économies devraient retrouver leur trajectoire de production d'avant la pandémie en 2022 ou 2023, la production globale des marchés émergents et des pays en développement devrait rester inférieure à sa tendance d'avant la pandémie tout au long de la période de prévision (jusqu'en 2024)³.

2. En 2021, l'économie mondiale a connu une reprise à deux vitesses après la pandémie de COVID-19. Les pays en développement ont pris du retard dans un contexte de taux de vaccination plus faibles et de marge de manœuvre budgétaire réduite. Il ont également été soumis à des pressions inflationnistes, la reprise ayant déclenché une nouvelle flambée des prix des produits de base et provoqué l'engorgement des chaînes d'approvisionnement. En réponse, nombreux sont ceux qui ont resserré leur politique monétaire à partir du second semestre de l'année, ce qui a freiné la croissance intérieure et augmenté le coût de la dette souveraine nationale. Ces pressions ont également conduit les banques centrales des pays développés à relever leurs taux directeurs plus tôt que prévu. En conséquence, les conditions financières extérieures de la plupart des pays en développement se sont détériorées depuis septembre 2021, d'où un creusement des écarts de taux et une dépréciation des devises⁴.

3. Le conflit armé a amplifié ces tendances. Premièrement, les prix des denrées alimentaires, de l'énergie et des engrais ont augmenté de plus de 30 % entre janvier et mai 2022⁵. Deuxièmement, la montée de l'aversion au risque s'est traduite au début du mois de mars par des sorties de capitaux des économies de marché émergentes et périphériques, lesquelles ont parfois été aussi importantes que celles enregistrées au début de la pandémie⁶. Si le choc provoqué par la COVID-19 a entraîné un repli stratégique généralisé, celui qu'a causé le conflit armé a eu des répercussions financières asymétriques. Les importateurs nets de denrées alimentaires et les économies ayant des liens commerciaux avec l'Ukraine et la Fédération de Russie, notamment pour ce qui concerne les produits de base, ont rencontré des problèmes plus importants, qui ont eu pesé sur la dynamique de la soutenabilité de leur dette. Par contraste, quelques pays en développement exportateurs nets de produits de base ont bénéficié du choc du conflit armé ou du moins n'ont pas subi de nouvelle détérioration de leurs conditions financières. Cet effet a toutefois été éclipsé depuis la fin du mois d'avril, après que la Réserve fédérale américaine a annoncé le lancement d'un processus plus agressif de normalisation de la politique monétaire, ce

¹ Voir A/76/214 et A/75/281.

² Voir Nations Unies, « Global impact of War in Ukraine on food, energy and finance systems » (Incidence mondiale de la guerre en Ukraine sur les systèmes alimentaire, énergétique et financier), note n° 1, 13 avril 2022.

³ Voir les Perspectives de l'économie mondiale du Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery* (Washington, avril 2022).

⁴ Voir la mise à jour du Rapport sur le commerce et le développement de la CNUCED, « Trade and Development Report update: tapering in a time of conflict » (mars 2022).

⁵ Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les données de Refinitiv.

⁶ Voir Fonds monétaire international, *Global Financial Stability Report: Shockwaves from the War in Ukraine Test the Financial System's Resilience* (Washington, avril 2022).

qui a provoqué une vaste liquidation des actifs et des devises des économies de marché émergentes et périphériques. À la fin du mois de mai, les obligations des marchés émergents avaient enregistré leurs pires pertes en près de trois décennies⁷.

4. Selon le Groupe mondial d'intervention en cas de crise alimentaire, énergétique et financière du Secrétaire général, 94 économies en développement, où vivent 1,6 milliard de personnes, sont gravement exposées à au moins un des trois principaux canaux de transmission mondiaux découlant du conflit armé en Ukraine – hausse des prix des denrées alimentaires, hausse des prix de l'énergie et détérioration des conditions financières mondiales⁸. Cette situation a engendré une crise du coût de la vie sans précédent depuis au moins une génération, tandis qu'un nombre croissant de personnes dans le monde sont confrontées à des conditions proches de la famine et à des situations d'urgence liées à la faim. En outre, de nombreux pays en développement entrent dans le cycle de resserrement actuel dans une position particulièrement vulnérable. Avant le conflit armé, 60 % des pays à faible revenu étaient déjà en situation de surendettement ou présentaient un risque élevé de surendettement⁹. Les estimations de croissance pour 2023 aux États-Unis et en Chine ayant été revues à la baisse, il faut s'attendre à des retombées défavorables sur les pays en développement en cas de ralentissement de la croissance¹⁰.

5. Cette situation inquiétante est aggravée par la réaction trop faible et trop tardive de la communauté internationale face aux effets de cette crise multidimensionnelle sur la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement¹¹. Une action décisive est nécessaire pour éviter une crise généralisée de la dette et une nouvelle décennie perdue pour le développement. Cela nécessite des initiatives de prévention et de résolution des dettes. Après avoir présenté les principales tendances relatives à la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement en 2021, le rapport examine les initiatives possibles. La dernière section présente les conclusions du rapport.

II. Principales tendances de la soutenabilité de la dette extérieure

6. La pandémie de COVID-19 a entraîné des défis uniques pour les pays en développement. À la veille de la crise, la soutenabilité de la dette extérieure était déjà sous pression dans de nombreux pays, mais elle s'est détériorée en 2020, car la crise a aggravé la situation des paiements extérieurs et augmenté les besoins de financement des gouvernements tout en affaiblissant la capacité des pays à assurer le service d'une dette croissante¹².

7. En 2021, l'encours de la dette extérieure de l'ensemble des pays en développement a atteint le niveau record de 11 900 milliards de dollars, soit une augmentation de 7,6 % par rapport à 2020. Le présent rapport se concentre sur les

⁷ Voir *Financial Times*, « Emerging markets hit by worst sell-off in decades », 28 mai 2022.

⁸ Voir Nations Unies, « Global impact of War in Ukraine on food, energy and finance systems » (Incidence mondiale de la guerre en Ukraine sur les systèmes alimentaire, énergétique et financier).

⁹ Voir Fonds monétaire international, « List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of 28 February 2021 » (Liste des analyses de la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu admis à bénéficier des ressources du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance), 31 mai 2022. Disponible à l'adresse <https://rb.gy/mjnyxa>.

¹⁰ Voir, par exemple, la mise à jour du Rapport sur le commerce et le développement de la CNUCED, « Trade and Development Report update » (mars 2022) (voir note de bas de page 4).

¹¹ Voir A/75/281.

¹² Voir A/76/214 et A/75/281.

pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire¹³. Pour ces pays, l'encours de la dette a atteint 9 700 milliards de dollars en 2021, soit une augmentation de 8,1 % par rapport à 2020¹⁴, supérieure à la hausse de 5,2 % observée en 2020. Cette augmentation provient principalement d'une hausse de 16 % de la dette à court terme en 2021 (voir fig. I), elle-même reflétant une plus forte demande de financement du commerce mondial dans le sillage d'une croissance de 10 % du commerce mondial en 2021¹⁵.

8. Le taux de croissance de la dette à long terme a diminué de 6,2 à 4,9 % entre 2020 et 2021. Le principal facteur a été le taux de croissance plus faible de la dette à long terme publique et garantie par l'État. Ce pourcentage a diminué de 8,7 à 3,6 % entre 2020 et 2021. La dette privée non garantie à long terme a suivi une tendance inverse. Elle a augmenté de 6,5 % en 2021, soit le double de son taux de croissance en 2020. La reprise économique après la pandémie explique cette tendance. D'une part, elle a entraîné une augmentation des recettes publiques, allégeant les contraintes budgétaires pour répondre aux besoins de financement. Cette situation a été aggravée par un retrait du soutien politique, bien que principalement dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, où les progrès en matière de vaccination ont atténué les effets défavorables de la COVID-19¹⁶. D'autre part, l'endettement extérieur du secteur privé a bondi avec la reprise de la demande privée. Du côté de l'offre, la demande des investisseurs étrangers pour les obligations garanties des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire est restée soutenue jusqu'à la mi-2021¹⁷.

¹³ À partir de 2022, ce rapport utilise la classification des revenus de la Banque mondiale au lieu de celle de la CNUCED, en incluant tous les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire dans la classification de la Banque mondiale. Ce changement méthodologique garantit la comparabilité et l'interopérabilité des données relatives à la dette communiquées au niveau des groupes de pays par les agences des Nations Unies et les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En conséquence, l'échantillon de pays analysés a diminué, passant de 139 en 2021 à 129 pays en 2022. Cela entraîne un changement à la fois des valeurs nominales et des ratios agrégés, principalement pour les pays à revenu intermédiaire, par rapport aux années précédentes, en raison de deux facteurs. Tout d'abord, les pays exclus du Système de notification de la dette extérieure de la Banque mondiale en raison de leur classification comme pays à haut revenu sont également exclus de la présente analyse. Cela concerne très peu de petits pays classés comme pays en développement à haut revenu selon la classification de la CNUCED. Inversement, la plupart des pays qualifiés d'« économies en transition » dans les rapports précédents et récemment classés comme pays développés selon les classifications des Nations Unies ou de la CNUCED restent inclus ici car ils sont pour la plupart classés par la Banque mondiale.

¹⁴ Les taux de croissance font référence à la variation par rapport à l'année précédente, sauf indication contraire.

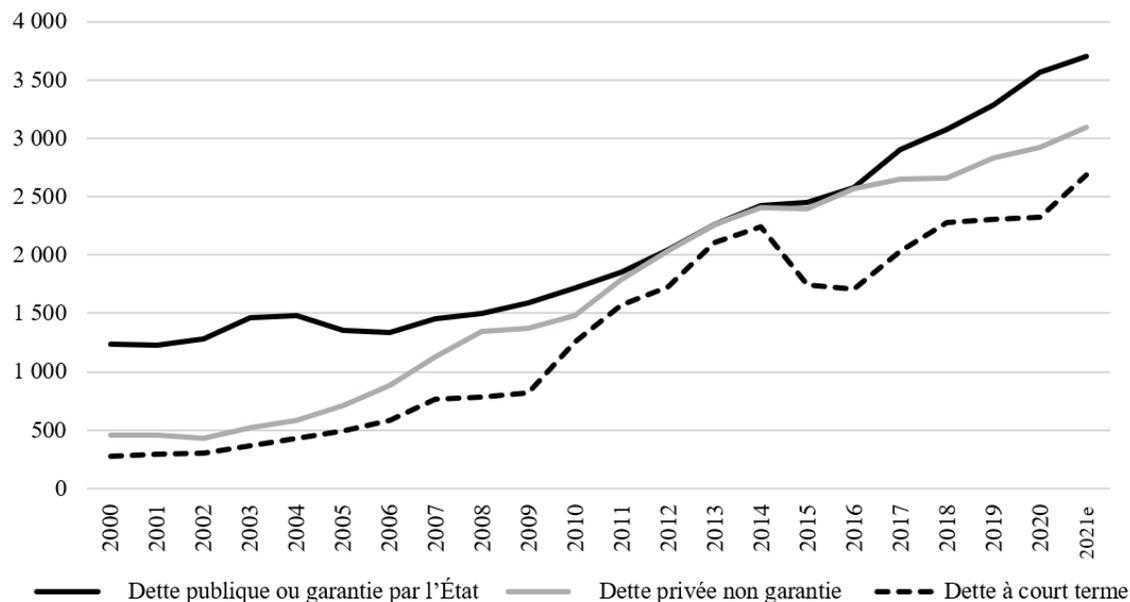
¹⁵ Voir *Euromoney*, « Trade finance bounces back, but supply chain resilience remains a challenge », 1^{er} avril 2022.

¹⁶ Voir Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale : reprise en temps de pandémie – préoccupations sur le plan sanitaire, perturbations des chaînes d'approvisionnement et pressions sur les prix* (Washington, octobre 2021).

¹⁷ Voir Banque des règlements internationaux, *BIS Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments* (décembre 2021).

Figure I
Évolution générale de la structure de la dette extérieure totale dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, 2000-2021

(En milliards de dollars des États-Unis)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

Abréviation : e = estimation.

9. En conséquence, la part de la dette à court terme dans la dette extérieure totale est passée de 25,7 % à 27,5 %. À l'inverse, la part de la dette à long terme a diminué de 71,8 % à 69,6 %, son plus bas niveau depuis 2014. Malgré le taux de croissance plus élevé de la dette privée non garantie par rapport à la dette publique ou garantie par l'État, la composition de la dette à long terme est restée stable en 2021 par rapport à 2020, la dette publique ou garantie par l'État représentant 54,3 % du total et la dette privée non garantie 45,7 %.

10. Le ratio moyen de la dette extérieure totale au produit intérieur brut (PIB) des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire est passé de 29,2 % en 2020 à 27,3 % en 2021 en raison du rythme de la reprise économique en 2021 (taux de croissance de 6,8 % après une contraction de 1,7 % en 2020). Si l'on exclut la Chine, ce chiffre passe à 38,4 % en 2021, car la part de ce pays dans le produit national brut (PNB) mondial est beaucoup plus élevée que dans l'encours total de la dette extérieure (47,6 % et 26 %, respectivement).

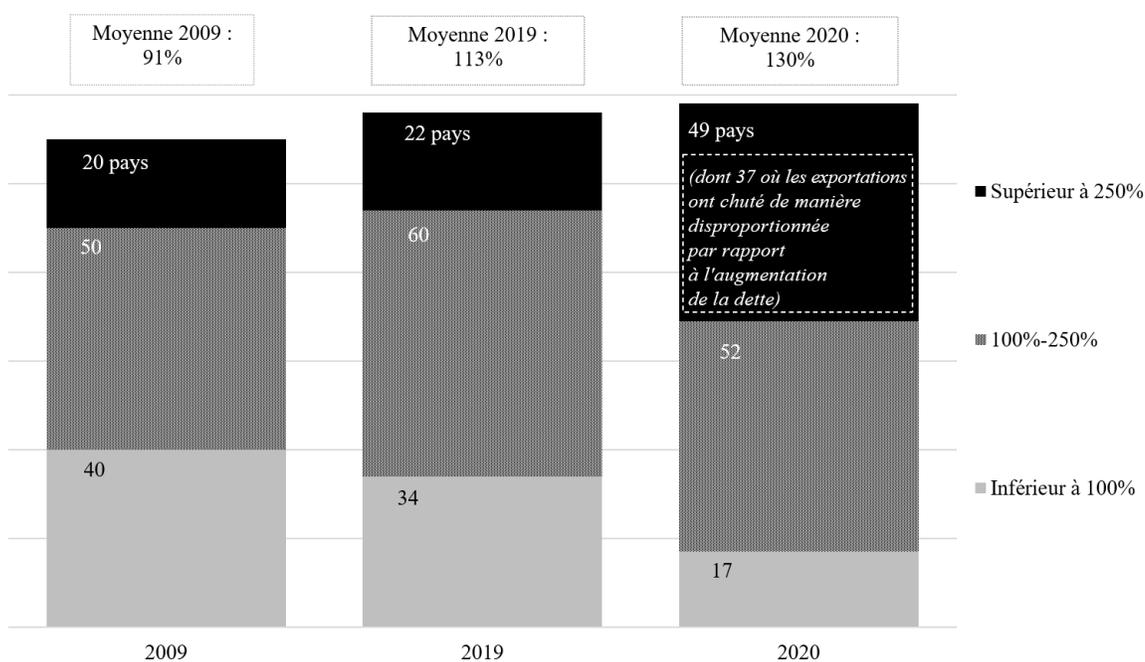
11. La solvabilité extérieure des pays à revenu faible et intermédiaire – leur capacité à assurer le service de la dette extérieure à moyen et long terme – dépend de leurs recettes d'exportation (biens et services, tourisme compris). Pour ces pays, le ratio de la dette extérieure totale aux exportations est passé de 130,4 % à 108,3 % entre 2020 et 2021. Cette baisse s'explique par l'augmentation plus importante des exportations (30 %) par rapport à l'encours de la dette extérieure (8,9 %) en 2021. Les résultats à l'exportation reflètent deux évolutions déclenchées par la reprise après la pandémie :

une flambée des prix des produits de base et une augmentation des volumes d'exportation¹⁸.

12. Toutefois, la baisse du ratio de la dette extérieure totale aux exportations en 2021 masque de grandes différences entre les pays. Une analyse de la répartition des pays en fonction de ce ratio montre que celui-ci a dépassé 250 % dans 49 pays en 2020 contre 22 pays en 2019, car les exportations ont chuté de manière disproportionnée par rapport à l'augmentation de la dette extérieure totale¹⁹. Parallèlement, seuls 17 pays présentaient des ratios inférieurs à 100 % en 2020, contre 34 pays en 2019 (voir fig. II). Cette détérioration a toutefois été inégale selon les groupes de pays (voir sect. II.A).

Figure II

Répartition des pays à faible revenu faible et à revenu intermédiaire en fonction du ratio de la dette extérieure aux exportations (trois années retenues)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

13. Le ratio du service de la dette totale aux exportations – autre indicateur principal de la solvabilité extérieure – a diminué, passant de 17,3 % en 2020 à 13,2 % en 2021, les exportations ayant augmenté et le service de la dette étant resté stable. Le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques – un indicateur de la solvabilité externe du secteur public – est revenu aux niveaux antérieurs à la pandémie, passant de 5,2 % à 4,5 % entre 2020 et 2021. C'est le résultat de l'augmentation de 21,5 % des recettes publiques dans le cadre de la reprise économique, même si le service de la dette publique ou garantie par l'État a augmenté de 6,5 % en 2021.

14. L'amélioration de ces indicateurs tient principalement à la reprise économique après la crise de la COVID-19, qui a eu un impact favorable sur les exportations et

¹⁸ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : de la reprise à la résilience – la dimension du développement* (Nations Unies, 2021).

¹⁹ Les ratios des pays en 2021 ne sont pas encore disponibles.

les recettes publiques. Le ratio des réserves internationales à la dette à court terme – un indicateur général de la liquidité extérieure – a enregistré une tendance inverse, passant de 307 % à 275 % entre 2020 et 2021. La détérioration des réserves de liquidité des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire résulte de la croissance rapide de la dette à court terme soulignée précédemment. Si ce niveau est similaire aux chiffres d'avant la pandémie, il est bien inférieur au pic de près de 500 % atteint en 2009, ce qui souligne la grande vulnérabilité de ces pays aux inversions soudaines des flux de capitaux.

Principales tendances de la dette extérieure, par groupes de pays

1. Groupes de revenus

15. Les pays à revenu intermédiaire supérieur représentent 72,2 % de l'encours total de la dette extérieure de l'ensemble des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, 67,3 % de leur dette à long terme et 86,2 % de leur dette à court terme. Par classification des débiteurs, ils représentent 60 % de la dette publique ou garantie par l'État et 76,2 % de la dette privée non garantie. Le ratio de la dette extérieure totale aux exportations de ce groupe est passé de 124,4 % à 104 % entre 2020 et 2021, ce qui est bien inférieur aux niveaux des autres groupes de revenu. Cette amélioration résulte de l'effet combiné d'une hausse de 30,3 % des recettes d'exportation par rapport à une augmentation de 8,2 % de la dette extérieure totale. Nombre de ces pays sont des exportateurs de produits de base et ont bénéficié de la hausse des prix de ces produits en 2021. En outre, la reprise du commerce mondial a contribué aux résultats à l'exportation de ce groupe, étant donné la part plus importante des exportations de produits manufacturés par rapport aux autres groupes de revenus.

16. Les agrégats de groupe dissimulent des différences importantes entre les pays. Ainsi, la part des pays à revenu intermédiaire supérieur dont le ratio de la dette extérieure totale aux exportations est supérieur à 250 % est passée de 15,5 % à 37,8 % entre 2019 et 2020²⁰. Dans le même temps, la part des pays dont le ratio est inférieur à 100 % est passée de 33,3 % à 13,3 %. Cette analyse montre à quel point la crise de la COVID-19 a eu un impact défavorable sur la soutenabilité de la dette extérieure de nombreuses économies de marché émergentes appartenant à ce groupe. Pour eux, l'accès aux marchés est une arme à double tranchant. De la mi-2020 à 2021, la plupart des économies de marché émergentes ont pu accéder à des financements externes à des coûts d'emprunt correspondant aux niveaux d'avant la pandémie, malgré l'augmentation du niveau d'endettement global²¹. Cependant, le resserrement des conditions financières mondiales en 2022 les laisse très exposés à la volatilité des flux de capitaux. Ce risque est accentué par la forte participation des créanciers commerciaux à la dette publique ou garantie par l'État (79,5 %)²². Le défaut de paiement d'une économie de marché émergente peut avoir un effet d'entraînement sur les conditions d'emprunt des pays en développement.

17. Pour ces pays, la dette publique ou garantie par l'État représentait 31,4 % de la dette extérieure totale, une part plus faible que dans les autres pays en 2021. Les pays

²⁰ Les données sur la répartition des pays dans chaque groupe de pays selon le ratio de la dette extérieure totale aux exportations se réfèrent aux calculs du secrétariat de la CNUCED basés sur des données de la Banque mondiale. Il convient de noter que les données au niveau national (par opposition aux estimations des moyennes des groupes de revenu) ne sont disponibles que jusqu'en 2020.

²¹ Voir CNUCED, « Mise à jour du Rapport sur le commerce et le développement » (mars 2022) (voir note de bas de page 4).

²² Les données sur la composition de la dette publique ou garantie par l'État par créancier se réfèrent aux calculs du secrétariat de la CNUCED basés sur des données de la Banque mondiale.

à revenu intermédiaire supérieur ont également consacré une part moins importante de leurs recettes publiques au service de la dette publique ou garantie par l'État que les autres groupes de revenus (3,9 %). En revanche, le ratio des réserves internationales à la dette à court terme a légèrement diminué, passant de 287,3 % à 253,2 % entre 2020 et 2021, ce qui révèle une baisse des réserves de liquidités permettant de faire face à une inversion des flux de capitaux.

18. Le principal indicateur de la solvabilité extérieure s'est également amélioré pour les pays à revenu intermédiaire inférieur en 2021. Le ratio de la dette extérieure totale aux exportations du groupe a diminué de 145 % à 118,3 % entre 2020 et 2021. Néanmoins, le niveau de cet indicateur est resté supérieur à celui des pays à revenu intermédiaire supérieur. Comme pour les pays à revenu intermédiaire supérieur, cette évolution favorable en 2021 est due à un fort rebond des exportations de près de 30 %. Une analyse de la répartition des ratios par pays du groupe montre une détérioration plus importante en 2020 – l'année la plus récente pour laquelle des données au niveau national sont disponibles – que pour les pays à revenu intermédiaire supérieur : 40 % des pays à revenu intermédiaire inférieur enregistraient des ratios supérieurs à 250 % en 2020, contre 18 % en 2019 ; et la part des pays dont le ratio est inférieur à 100 % est passée de 30 % à 16 % au cours de la même période.

19. Dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, la dette publique ou garantie par l'État représentait 53 % de la dette extérieure totale en 2021. Les créanciers commerciaux représentaient quant à eux 42,2 % de la base des créanciers en 2020. La part des recettes publiques consacrée au service de la dette publique ou garantie par l'État est plus élevée que dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, mais elle est restée stable à 9,8 % en 2021 par rapport à 2020, alors qu'elle était de 8 % en 2019, ce qui indique que l'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des Vingt (G20) a essentiellement tout juste contribué à compenser le service de la dette supplémentaire résultant de la nouvelle dette contractée en 2020²³.

20. Le ratio des réserves internationales à la dette à court terme a enregistré une légère baisse dans ces pays mais est resté supérieur à 400 % en 2021. Si les pays à revenu intermédiaire inférieur disposent de réserves de liquidités plus importantes que les pays à revenu intermédiaire supérieur, nombre d'entre eux sont considérés comme des économies de marché périphériques²⁴, très vulnérables aux variations des conditions financières mondiales. Les écarts de taux de ces économies ont augmenté beaucoup plus que ceux des économies de marché émergentes lors des récents épisodes de tensions financières²⁵.

21. La baisse du ratio de la dette extérieure totale aux exportations des pays à faible revenu, qui passe de 273,3 % en 2020 à 199,4 % en 2021, laisse encore ces pays à un niveau plus élevé que ceux des groupes précédents. Les exportations se sont redressées à un rythme plus lent que dans les pays à revenu intermédiaire (25 %) en 2021, ce qui reflète le contenu technologique et le dynamisme plus faibles de leurs résultats à l'exportation. La répartition de cet indicateur entre les pays en 2019 et 2020 montre clairement le coup porté à ce groupe par la crise de la COVID-19 : en

²³ Les économies potentielles réalisées grâce à l'Initiative de suspension du service de la dette par les 21 pays à revenu intermédiaire inférieur ayant participé à l'Initiative s'élevaient à 13,4 milliards de dollars en 2021. Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

²⁴ Les économies de marché périphériques sont des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire inférieur qui ont émis des obligations sur le marché international de la dette. Voir Fonds monétaire international, *The evolution of public debt vulnerabilities in lower income economies*, document directif, février 2020.

²⁵ Voir Fonds monétaire international, *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* (avril 2022).

2020, 60 % d'entre eux enregistraient des ratios supérieurs à 250 %, contre 28,6 % en 2019, et seulement 15 % des pays présentaient des ratios inférieurs à 100 %.

22. La dette publique ou garantie par l'État représentait 75 % de la dette extérieure totale des pays à faible revenu. Cette part est plus importante que dans les autres groupes de revenus. La part des recettes publiques consacrée au service de cette dette est également plus élevée, mais elle est restée stable à environ 10 % entre 2020 et 2021. Si les recettes ont augmenté de 14,5 % en 2021, le service de la dette publique ou garantie par l'État a connu une croissance plus forte (18,4 %). Par conséquent, pour ce groupe, l'Initiative de suspension du service de la dette du G20 n'a pas non plus permis d'accroître la marge de manœuvre budgétaire et n'a pas suffi à compenser le service de la dette supplémentaire résultant de la nouvelle dette contractée en 2020, principalement auprès de créanciers multilatéraux²⁶.

23. Contrairement aux autres groupes de revenus, le ratio des réserves internationales à la dette à court terme des pays à faible revenu est passé de 258 à 279,7 % entre 2020 et 2021, les réserves augmentant plus rapidement (22,4 %) que la dette à court terme (13,3 %) en 2021. Si l'allocation de 650 milliards de dollars en droits de tirage spéciaux en 2021 a contribué à cette augmentation, seuls environ 37 % (243 milliards de dollars) sont allés à 150 pays en développement. Le 1,4 % (9,2 milliards de dollars) reçu par 29 pays à faible revenu a déjà été largement utilisé. Entre-temps, les progrès en matière de réorientation des droits de tirage spéciaux inutilisés ou sous-utilisés dans les pays à revenu élevé vers les pays qui en ont le plus besoin ont été lents : les engagements en faveur de cette réorientation restent en deçà de l'objectif de 100 milliards de dollars fixé par le G20, et le premier transfert effectif de droits de tirage spéciaux dans le cadre de cette initiative du G20 a eu lieu en juillet 2022.

24. Dans l'ensemble, ces indicateurs de la soutenabilité de la dette extérieure alertent sur la prédominance des problèmes de solvabilité dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire inférieur. Un allègement complet de la dette serait nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette extérieure de nombreux pays à court et moyen terme (voir sect. IV). Une solution permanente fondée sur la transformation structurelle et l'amélioration des résultats à l'exportation, compatible avec une réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et des produits de base, nécessiterait un délai plus long. Jusqu'à présent, seul le Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du Fonds monétaire international a fourni un petit montant d'annulation de la dette (964 millions de dollars) destiné à 20 pays à faible revenu et à 11 pays à revenu intermédiaire inférieur²⁷.

2. Groupes des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement

25. Après une détérioration importante en 2020, la solvabilité extérieure des pays les moins avancés s'est améliorée en 2021²⁸. Le ratio de la dette extérieure totale aux exportations a diminué, passant de 207,7 % à 188 % entre 2020 et 2021. Comme dans

²⁶ Voir Banque mondiale, *International Debt Statistics 2022* (Washington, 2021).

²⁷ Voir Fonds monétaire international, « Catastrophe containment and relief trust – fifth tranche of debt service relief in the context of the COVID-19 pandemic », document d'orientation, 20 décembre 2021. Disponible à l'adresse www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094.

²⁸ Le groupe des 46 pays les moins avancés, qui diffère des regroupements strictement fondés sur le revenu, est défini sur la base de critères supplémentaires, tels que le degré de vulnérabilité économique, les obstacles structurels et le niveau de développement humain. Compte tenu de la disponibilité des données, l'échantillon retenu contient 43 pays parmi les moins avancés, dont 19 pays à revenu intermédiaire inférieur et 24 pays à faible revenu.

les autres groupes de revenus, l'amélioration tient à une augmentation plus forte des exportations (20,3 %) que de l'encours de la dette extérieure (8,4 %). Le taux de croissance plus faible des exportations par rapport aux pays à revenu intermédiaire reflète les vulnérabilités productives de ce groupe qui façonnent leur panier d'exportation²⁹. La répartition des pays selon cet indicateur en 2020 révèle une situation très préoccupante³⁰. La moitié des pays les moins avancés présentent des ratios supérieurs à 250 % en 2020, contre 20 % en 2019. Dans le même temps, la part des pays dont le ratio est inférieur à 100 % a diminué de plus de la moitié pour s'établir à 15 % en 2020.

26. Dans les pays les moins avancés, la dette publique ou garantie par l'État représentait 72,8 % de la dette extérieure totale en 2021. La part des recettes publiques affectée au service de la dette publique ou garantie par l'État a elle aussi augmenté, passant de 13,2 % à 15 % entre 2020 et 2021. Les recettes publiques ont augmenté de 13 % en 2021 – un taux inférieur à celui des pays à revenu intermédiaire supérieur – car les pays les moins avancés se sont redressés à un rythme plus lent eu égard à leurs faibles taux de vaccination contre la COVID-19³¹. Dans le même temps, le service de la dette publique ou garantie par l'État a augmenté de 27 %. Les coûts d'emprunt plus élevés des pays les moins avancés peuvent expliquer cette hausse plus importante³². En outre, les réserves de liquidités de ce groupe de pays sont restées à un niveau confortable de 352,5 % en 2021, supérieur à celui enregistré dans les pays à faible revenu.

27. Ces indicateurs donnent à penser que les pays les moins avancés sont confrontés à des problèmes croissants de solvabilité externe. Ceux-ci sont le reflet des très lourdes répercussions que la pandémie a eues sur leurs économies, en provoquant notamment la réaffectation des rares ressources financières disponibles vers les soins de santé et d'autres mesures de gestion de la crise, ainsi que de vulnérabilités structurelles de plus longue date. Pour les mêmes raisons, les perspectives de ces pays sont encore plus décourageantes, car il leur faudra plus de temps que les autres pays en développement pour retrouver les tendances d'avant la pandémie³³.

28. L'exposition de longue date des petits États insulaires en développement aux chocs extérieurs a été renforcée pendant la pandémie de COVID-19 en raison de la vulnérabilité multidimensionnelle de ces États (voir sect. III.B)³⁴. Le ratio de la dette extérieure totale aux exportations de ce groupe a atteint 320 % en 2020, un niveau record depuis 2000. Bien que ce ratio soit tombé à 267,4 % en 2021, il est resté beaucoup plus élevé que dans les autres groupes de pays. La répartition des pays selon ce ratio présente une tendance similaire à celle observée dans les pays les moins avancés, avec plus de la moitié des petits États insulaires en développement présentant des ratios supérieurs à 250 % en 2020, contre 20 % en 2019. Dans le même

²⁹ Voir CNUCED, *Rapport sur les pays les moins avancés 2021 – Les pays les moins avancés dans le monde post-COVID : tirer les enseignements de 50 ans d'expérience* (Nations Unies, 2021).

³⁰ Au 31 mars 2022, 21 des 46 pays les moins avancés étaient en situation de surendettement ou couraient un risque élevé de surendettement.

³¹ Le taux de croissance estimé des pays les moins avancés est de 3 % en 2021. *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2022* (Nations Unies, 2022).

³² Voir CNUCED, « Mise à jour du Rapport sur le commerce et le développement » (mars 2022) (voir note de bas de page 4).

³³ Voir CNUCED, *Rapport sur les pays les moins avancés 2021* (voir note de bas de page 29).

³⁴ La classification analytique des petits États insulaires en développement – selon UNCTADstat – est fondée sur des critères plus stricts relatifs à la taille, à la vulnérabilité, à l'identification en tant qu'île et à l'identification en tant qu'État souverain. L'échantillon retenu comprend 19 petits États insulaires en développement : neuf sont des pays à revenu intermédiaire supérieur, sept des pays à revenu intermédiaire inférieur et trois des pays à revenu élevé.

temps, la part des pays dont le ratio est inférieur à 100 % a diminué de plus de trois fois pour s'établir à 7,7 % en 2020.

29. La part de la dette publique ou garantie par l'État des petits États insulaires en développement dans la dette extérieure totale s'élevait à 38,4 % en 2021, soit moins que dans les pays les moins avancés. Toutefois, la part des recettes publiques consacrée au service de la dette publique ou garantie par l'État était la plus importante de tous les groupes de pays, ce qui indique une pression relativement plus forte sur leur marge de manœuvre budgétaire. En 2021, cette part a légèrement diminué (16,2 %, contre 18,5 % en 2020) en raison de l'augmentation des recettes liées à la reprise progressive de l'industrie touristique en 2021. Secondairement, le service de la dette publique ou garantie par l'État a enregistré une légère baisse (3,2 %), qui peut être liée à une augmentation de la part des créanciers officiels dans cette dette (passée de 59 % en 2019 à 63 % en 2020). Le ratio plus élevé du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques est une question structurelle pour ce groupe en raison de leur petite assiette fiscale et du coût plus élevé de la dette associé aux vulnérabilités climatiques (voir sect. III.B). Les petits États insulaires en développement étaient également plus vulnérables aux chocs financiers en raison de réserves de liquidités moins importantes par rapport à tous les autres groupes de pays. Le ratio des réserves internationales à la dette à court terme s'élevait à 198 % en 2021, soit presque le même niveau qu'en 2020.

III. Voies de prévention des crises : questions de transparence et de mesure

A. Transparence de la dette

30. La transparence de la dette a occupé une place importante dans les efforts multilatéraux visant à améliorer l'architecture de la dette souveraine internationale au cours de la dernière décennie. Parmi les jalons pertinents dans ce domaine de travail, citons les Principes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains (2012), le Programme d'action d'Addis-Abeba (2015), la résolution 69/319 de l'Assemblée générale intitulée « Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine » (2015), les principes opérationnels du financement soutenable préconisés par le G20 (2017) et l'approche multidimensionnelle du Fonds monétaire international et du Groupe de la Banque mondiale pour remédier aux vulnérabilités de la dette (2018)³⁵. La priorité accordée à la transparence de la dette a permis une amélioration progressive des flux de travail dans les institutions multilatérales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement³⁶.

³⁵ Voir CNUCED, *Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing* ; Nations Unies, Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (2015) ; G20, *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing* (disponible à l'adresse www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/g20-operational-guidelines-for-sustainable-financing.pdf?__blob=publicationFile&v=1) ; et Fonds monétaire international-Groupe de la Banque mondiale, Notes du G20 sur le renforcement de la transparence de la dette publique (2018).

³⁶ Voir Fonds monétaire international-Groupe de la Banque mondiale, *Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability* ; et CNUCED, "Strengthening debt data transparency: Strategic Plan 2020–2023 for UNCTAD's Debt Management and Financial Analysis Systems

31. Ces efforts se sont traduits par certaines évolutions positives des indicateurs de la transparence de la dette³⁷. Toutefois, des lacunes importantes demeurent³⁸. Ces lacunes concernent notamment la couverture limitée de la dette, la disponibilité en temps voulu des informations ainsi que le rapprochement et l'interopérabilité des données entre les sources directes et indirectes d'information, principalement en ce qui concerne les emprunteurs³⁹. Actuellement, la plupart des pays admissibles au bénéfice de l'aide internationale au développement ne disposent pas d'informations ou disposent d'informations limitées sur un ou plusieurs domaines de la déclaration de la dette⁴⁰. L'ampleur du défi est attestée par le fait qu'environ un quart des pays à faible revenu n'ont pas rendu compte de leur dette ces deux dernières années ou n'ont fourni aucune information sur les garanties souveraines⁴¹.

32. L'absence d'une percée décisive en matière de transparence de la dette représente un sérieux défi, tant au niveau national que mondial. Alors que les problèmes de transparence qui subsistent au niveau national compromettent les pratiques de gestion efficace de la dette visant à réduire le risque de surendettement et le coût de la résolution⁴², les chocs économiques mondiaux de ces dernières années ont poussé de nombreux pays en développement à se rapprocher du surendettement⁴³.

33. Dans ce contexte, la nécessité d'améliorer immédiatement et concrètement la transparence de la dette pour les créanciers et les débiteurs appelle à une révision des approches existantes. La transparence de la dette est un bien public dont bénéficient à la fois les prêteurs et les emprunteurs⁴⁴. Par conséquent, les initiatives qui font peser la charge sur la divulgation volontaire par un groupe de prêteurs de plus en plus complexe ou sur des améliorations indépendantes au niveau national par les emprunteurs sont vouées à produire le type de résultats fragmentaires qui ont été observés jusqu'à présent⁴⁵. Ce qu'il faut plutôt, c'est une approche qui reconnaît les responsabilités et les avantages communs qui caractérisent un bien public mondial. Cela pourrait se concrétiser par la création d'un registre accessible au public des données relatives à la dette des pays en développement. Conformément aux Principes

Programme" (Renforcer la transparence des données relatives à la dette : Plan stratégique 2020-2023 pour le programme du Système de gestion et d'analyse de la dette de la CNUCED).

³⁷ Voir Fonds monétaire international-Groupe de la Banque mondiale, *Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability*.

³⁸ Voir la résolution 76/193 de l'Assemblée générale sur la soutenabilité de la dette extérieure et le développement.

³⁹ Voir Diego Rivetti, « Debt transparency in developing economies », rapport, Banque mondiale, 10 novembre 2021.

⁴⁰ Voir Banque mondiale, « Debt Transparency: debt reporting heat map », <https://bit.ly/3O1W8ev>.

⁴¹ Voir A/74/234 ; et Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (New York, 2022).

⁴² Voir Gerry Teeling « Debt data transparency », note d'information élaborée pour la deuxième session du Groupe intergouvernemental d'experts du financement du développement, Genève, 7-9 novembre 2018.

⁴³ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁴⁴ Voir CNUCED, « Le Pacte de Bridgetown : De l'inégalité et de la vulnérabilité à la prospérité pour tous » (TD/541/Add.2) ; et Anna Gelpern, « About government debt ... who knows? », *Capital Markets Law Journal*, vol. 13, n° 3, 2018, p. 321 à 355.

⁴⁵ Par exemple, le G20 a récemment mis en place l'Initiative pour la transparence de la dette de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui repose exclusivement sur les divulgations volontaires des créanciers et des fournisseurs commerciaux de données sur la dette. À ce jour, seules deux banques ont accepté de participer à l'initiative. Réseau européen sur la dette et le développement, Lettre ouverte du Département du commerce et de l'industrie à l'OCDE, au G20 et à la Commission européenne (disponible à l'adresse https://www.eurodad.org/letter_on_oecd_s_debt_transparency_initiative_dti) ; Debt Justice, « Flagship lending transparency scheme gets information from only two banks », <https://bit.ly/3ttcHlr>.

de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains, ce registre permettrait l'intégration des données relatives à la dette, tant par les prêteurs que par les emprunteurs, au niveau des transactions spécifiques, de manière à garantir l'interopérabilité des données entre les sources directes et indirectes d'information. La proposition de registre a reçu le soutien d'experts et d'organismes participant à l'Initiative des Nations Unies sur le financement du développement à l'ère de la COVID-19 et au-delà (Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond Initiative), ainsi que d'organisations de la société civile⁴⁶. Plus récemment, la Banque mondiale a exploré les avantages offerts par ce type de mécanisme de communication de l'information⁴⁷. Des efforts supplémentaires seraient nécessaires pour déterminer les conditions et le calendrier de la mise en place d'un registre de ce type sous la direction des Nations Unies.

B. Indice de vulnérabilité multidimensionnel

34. La crise de la COVID-19 a mis en évidence la nature multidimensionnelle des vulnérabilités des pays en développement. Les changements climatiques renforcent les obstacles structurels, commerciaux et financiers au développement. Cela souligne la nécessité d'aller au-delà des seuils de revenus pour évaluer l'admissibilité au financement du développement à des conditions favorables, aide publique au développement (APD) comprise⁴⁸.

35. Parmi les pays en développement, les petits États insulaires en développement sont particulièrement exposés aux chocs multidimensionnels, en raison de leurs caractéristiques, notamment l'éloignement géographique, la petite taille, la dépendance économique extérieure et une plus grande exposition aux effets néfastes des changements climatiques⁴⁹. Étant donné que moins d'un tiers d'entre eux peuvent prétendre à bénéficier de lignes de prêt à des conditions favorables, la plupart des petits États insulaires en développement dépendent des flux de capitaux privés pour répondre à leurs besoins de financement, ce qui rend leurs économies particulièrement vulnérables aux fluctuations de ces flux de capitaux⁵⁰. L'exposition aux changements climatiques aggrave cette situation en augmentant le coût des emprunts⁵¹.

36. Consciente de ces défis, l'Assemblée générale a demandé l'élaboration d'un indice de vulnérabilité multidimensionnel⁵². L'indice est considéré comme nécessaire pour remédier aux vulnérabilités de la dette à court terme et pour assurer la soutenabilité de la dette à long terme des petits États insulaires en développement, ce qui fait écho à l'appel de ce groupe en faveur de critères basés sur les vulnérabilités

⁴⁶ Voir Nations Unies, « Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Ministers of Finance Part II » (New York, 2020) ; Réseau européen sur la dette et le développement, « Transparence des prêts aux gouvernements », 2 avril 2019.

⁴⁷ Voir Rivetti, « Debt transparency in developing economies ».

⁴⁸ Voir TD/541/Add.2.

⁴⁹ Voir la résolution 75/215 de l'Assemblée générale intitulée *Suivi et application des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa) et de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement*.

⁵⁰ Par exemple, 11 des 38 petits États insulaires en développement peuvent prétendre à bénéficier de l'aide au développement internationale de la Banque mondiale.

⁵¹ Voir Bob Buhr, Ulrich Volz, « Climate change and the cost of capital in developing countries ».

⁵² Rapport du forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement (2021) (E/FFDF/2021/3), para. 38.

depuis 1994. Un groupe d'experts de haut niveau représentatif a été mis en place en vue de mettre au point l'indice d'ici décembre 2022⁵³. Il vise à saisir toutes les dimensions de la vulnérabilité – économique, sociale et environnementale – ainsi que la résilience des pays aux chocs extérieurs.

37. Bien que demandé par les petits États insulaires en développement, l'indice de vulnérabilité multidimensionnel vise ainsi à assurer la comparabilité entre d'autres groupes de pays et à permettre aux pays en développement de tenir compte de la combinaison spécifique de vulnérabilités et des différents degrés de résilience aux chocs extérieurs⁵⁴.

38. L'indice de vulnérabilité multidimensionnel peut jouer un rôle important dans la prévention des crises de la dette dans les pays en développement en garantissant que les financements atteignent les pays qui en ont besoin. Premièrement, il pourrait servir de critère déterminant pour l'octroi de financements à des conditions favorables, y compris l'aide publique au développement et les prêts et subventions accordés par les banques de développement et les autres institutions financières internationales. Actuellement, seules quelques institutions considèrent les vulnérabilités liées au climat comme un critère d'attribution des prêts⁵⁵. L'utilisation de l'indice comme critère pour l'allocation de ressources pour le développement pourrait par conséquent améliorer l'accès à cette source de financement pour les pays qui en ont besoin. Deuxièmement, il pourrait servir à identifier les répercussions des chocs liés aux changements climatiques et à évaluer les besoins de financement pour l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets dans les évaluations de la soutenabilité de la dette à long terme⁵⁶. Troisièmement, il pourrait être intégré dans l'élaboration des clauses conditionnant le service la dette à la situation de l'État et d'autres instruments, tels que les obligations catastrophes. Enfin, l'utilisation de l'indice serait un élément important à prendre en compte lors de la réorientation des droits de tirage spéciaux et de l'octroi de financements émis via le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international⁵⁷.

IV. Remédier aux vulnérabilités de la dette

39. Les chocs mondiaux continuent de révéler l'incapacité de l'architecture existante de la dette souveraine à remédier aux vulnérabilités de la dette sur la base d'évaluations de la soutenabilité de la dette au niveau des pays. Le principe sous-jacent de l'architecture existante est que la dette insoutenable est le résultat de facteurs idiosyncratiques indépendants opérant au niveau national⁵⁸. Cependant, le principal moteur de l'accumulation de la dette dans les pays en développement au cours des quatre dernières décennies est lié aux contraintes de la balance des paiements et à l'incidence des fluctuations de taux de change sur l'évaluation des

⁵³ Résolution 76/203 de l'Assemblée générale sur le suivi et l'application des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement.

⁵⁴ Voir Nations Unies, *Possible Development and Uses of Multi-Dimensional Vulnerability Indices: Analysis and Recommendations* (décembre 2021).

⁵⁵ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁵⁶ Voir le Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (A/73/80).

⁵⁷ Les critères d'admissibilité du Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité sont fondés sur le revenu et la population. Voir Fonds monétaire international, « Proposal to establish a resilience and sustainability trust », document d'orientation du Fonds monétaire international, avril 2022.

⁵⁸ Voir A/74/234.

engagements extérieurs⁵⁹. Plus récemment, les grands chocs exogènes sont passés au premier plan de la dynamique d'accumulation de la dette. Il s'agit notamment de la pandémie de COVID-19 et des événements climatiques. La dette publique des pays en développement est ainsi passée de 58 à 65 % du PIB entre 2019 et 2021 en raison de la pandémie⁶⁰. Au moins 108 pays en développement font face au choc alimentaire et énergétique en cours avec des niveaux de dette publique plus élevés que ceux observés en 2019. S'agissant des événements climatiques, un lien de causalité a été établi entre la fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes et l'augmentation significative des niveaux d'endettement⁶¹. Cette incidence est amplifiée par le fait que de nombreux pays vulnérables face aux changements climatiques, notamment les pays à revenu intermédiaire et, en particulier, les petits États insulaires en développement (voir sect. III.B), n'ont pas accès à des mécanismes de financement à des conditions favorables leur permettant de faire face aux pertes et aux dommages au lendemain d'un événement climatique⁶².

40. Transférer la charge de la réponse à ces chocs exogènes sur les autorités nationales par le biais de mécanismes de création de dette est contre-productif à trois égards au moins. Premièrement, les pays en développement sont contraints de se soumettre à un processus synchronisé d'assainissement des finances publiques pour tenter de stabiliser les niveaux d'endettement. Cela a un impact négatif sur la croissance mondiale, ce qui, en fin de compte, compromet la soutenabilité de la dette⁶³. Malgré les effets persistants de la COVID-19 et la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, au moins 106 pays en développement devraient améliorer leur équilibre budgétaire, soit en augmentant les impôts, soit en réduisant les dépenses, en 2022⁶⁴. Deuxièmement, l'augmentation du service de la dette limite la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs de développement et à remplir ses obligations relatives aux droits de l'homme⁶⁵. Cette situation se traduit par une capacité réduite des gouvernements à répondre efficacement aux situations d'urgence et une capacité réduite à mobiliser suffisamment de ressources pour atteindre les objectifs du Programme 2030 et de l'Accord de Paris sur le climat. Par exemple, on estime que 59 pays en développement ont alloué plus de ressources pour faire face aux paiements de la dette publique extérieure que celles destinées aux soins de santé publique dans le contexte de la pandémie de COVID-19 en 2020⁶⁶. Troisièmement, en l'absence d'un mécanisme établi de résolution de la dette, les pays en détresse financière sont incités à retarder la restructuration de leur dette⁶⁷. Cela augmente les

⁵⁹ Voir Marialuz Moreno Badia, Juliana Gamboa-Arbelaez et Yuan Xiang « Debt dynamics in emerging and developing economies: is R-G a red herring ? », document de travail du Fonds monétaire international, septembre 2021.

⁶⁰ Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

⁶¹ Voir Fonds monétaire international, « Building resilience in developing countries vulnerable to large natural disasters », document d'orientation, juin 2019.

⁶² Voir Preeya Mohan et Eric Strobl, « The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt », 25 août 2020.

⁶³ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2021* (voir note de bas de page 18).

⁶⁴ Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (avril 2022) (voir note de bas de page 3).

⁶⁵ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Note du Secrétaire général sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels (A/71/305).

⁶⁶ Estimations du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale.

⁶⁷ Voir CNUCED, « From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of COVID-19 » (avril 2020).

coûts du surendettement en réduisant l'investissement et la croissance à long terme, ce qui accroît la pauvreté et les inégalités⁶⁸.

41. En premier lieu, les réformes structurelles de l'architecture de la dette internationale doivent s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus large du système financier international. Cela devrait, entre autres, permettre de remédier aux inégalités du filet de sécurité financière mondial⁶⁹. Actuellement, le filet de sécurité est beaucoup plus petit et moins diversifié pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur que pour les pays à revenu intermédiaire supérieur et à revenu élevé. Le manque d'accès au filet de sécurité, qui concerne de nombreux pays en développement, augmente la probabilité qu'une crise de liquidités se transforme en crise de solvabilité⁷⁰. Cette situation est aggravée par une diminution des réserves de liquidités par rapport au début des années 2000. L'approbation par la communauté internationale du contrôle des capitaux en tant qu'outil politique permanent pouvant être utilisé par les pays en développement contribuerait à limiter l'aggravation de la fragilité financière externe en période de forte augmentation des entrées de capitaux, en réduisant au minimum le risque que des crises de liquidités ne se produisent lorsque ces apports de capitaux s'effondrent.

42. En ce qui concerne les réformes structurelles de l'architecture internationale de la dette, l'approche conventionnelle des vulnérabilités de la dette a conduit à une réponse multilatérale à l'accumulation des problèmes d'endettement qui s'est avérée à la fois insuffisante et inadéquate, comme en témoignent l'Initiative de suspension du service de la dette du G20 et le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette⁷¹. L'Initiative et le Cadre commun qui en découle ont tous deux souffert de deux défauts principaux : l'admissibilité limitée des pays (seulement 73 pays admissibles au bénéfice de l'aide internationale au développement et les pays les moins avancés) et le manque de mécanismes efficaces permettant d'assurer une participation complète des créanciers, y compris des créanciers multilatéraux et privés.

43. L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 a permis à 48 pays de reporter le paiement de 12,9 milliards de dollars entre 2020 et 2021⁷². Pour replacer ce chiffre dans son contexte, on estime que les pays admissibles à l'Initiative ont versé un total de 103,3 milliards de dollars au titre du service de la dette publique extérieure au cours de la même période⁷³. En outre, le calendrier de remboursement prévu dans ce cadre est procyclique, les pays qui ont rejoint l'Initiative très tôt devant recommencer à rembourser le service de la dette à partir de juin 2022. L'Initiative accroît donc le risque de surendettement des pays vulnérables en augmentant le service de la dette, dans certains cas de plus de 1 % du PIB, à un moment où les taux d'intérêt mondiaux augmentent⁷⁴. A l'expiration de l'Initiative à la fin de 2021, le

⁶⁸ Voir M. Ayhan Kose et autres, « The Aftermath of Debt Surges », document de recherche sur les politiques 9771 (World Bank Group, Prospects Group and Development Economics Vice Presidency Office of the Chief Economist, septembre 2021).

⁶⁹ Le filet de sécurité financière mondial est le réseau de sources de financement mondiales (prêts du Fonds monétaire international, swaps de devises entre banques centrales et accords financiers régionaux) qui permet d'éviter une crise temporaire de la balance des paiements ou d'apporter un soutien aux pays se retrouvant dans une telle situation.

⁷⁰ Voir Laurissa Mühlich et autres, « No one left behind? COVID-19 and the shortcomings of the Global Financial Safety Net for low- and middle-income countries » (CNUCED, avril 2022).

⁷¹ Voir [A/76/214](#) et [A/75/281](#).

⁷² Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁷³ Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après International Debt Statistics 2022 (voir la note de bas de page 26) de la Banque mondiale.

⁷⁴ Voir Scope Ratings, « Africa's solvency crisis: China's participation in G20 debt relief a sign of multilateralism, but a "DSSI+" framework is required », 16 novembre 2020.

Cadre commun s'est imposé comme le principal mécanisme international d'allègement de la dette, mais il n'a pas non plus répondu aux attentes. Le Cadre commun a été établi en vue de faciliter le traitement de la dette des pays en difficulté, notamment en encourageant une plus grande participation du secteur privé. Il donne la priorité à l'allègement de la dette par la prolongation des échéances et la réduction des taux d'intérêt. La réduction pure et simple de l'encours de la dette ne peut être envisagée que dans des circonstances exceptionnelles. À ce jour, seuls trois pays – l'Éthiopie, le Tchad et la Zambie – ont demandé le traitement de leur dette par le biais du Cadre commun, et aucun d'entre eux n'avait vu sa dette restructurée à la fin du mois de juin 2022 ou plus d'un an après avoir déposé sa demande initiale⁷⁵. Les perspectives de succès du Cadre commun restent incertaines⁷⁶. Cela atteste des sérieuses limites inhérentes à un mécanisme obsolète structuré autour d'accords bilatéraux entre créanciers, qui exclut aussi bien les créanciers commerciaux et multilatéraux que les débiteurs souverains⁷⁷. Ce mécanisme qui n'est pas adapté aux complexités du paysage actuel de la dette.

44. Dans ce contexte, s'attaquer aux vulnérabilités de la dette extérieure tout en réalisant le Programme 2030 nécessitera une révision structurelle de l'architecture mondiale du financement du développement et de la dette souveraine. Premièrement, les pays en développement devraient être autorisés à mobiliser les ressources dont elles disposent pour poursuivre leur développement, plutôt que d'avoir à emprunter. Il s'agit notamment de réviser les régimes commerciaux et fiscaux mondiaux afin de promouvoir la transformation structurelle et d'appuyer la mobilisation des ressources nationales⁷⁸. La mise en place d'une convention fiscale des Nations Unies avec une participation universelle, comme le recommande le groupe de haut niveau sur la redevabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales, revêt une importance particulière⁷⁹. Deuxièmement, la fourniture de l'aide publique au développement devrait être intensifiée conformément aux engagements pris, notamment en ce qui concerne le financement de l'action climatique. Troisièmement, la structure de financement et de prêt des institutions financières internationales devrait être mise à jour⁸⁰ afin d'inclure l'émission de droits de tirage spéciaux comme instrument de développement, une révision des conditions de prêt des banques multilatérales de développement et une augmentation de leurs ratios de levier⁸¹. Quatrièmement, un cadre juridique multilatéral pour la restructuration de la dette, qui autorise les moratoires, les arrêts de poursuites, les contrôles des changes et des capitaux et l'octroi de crédits aux pays en situation d'arriérés, devrait être mis en

⁷⁵ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁷⁶ Voir Fonds monétaire international, *Review of the Fund's Sovereign Arrears Policies and Perimeter*, document d'orientation, 18 mai 2022.

⁷⁷ Voir Banque mondiale, « Resolving high debt after the pandemic: lessons from past episodes of debt relief » (janvier 2022) ; et Indermit Gill, *It's time to end the slow-motion tragedy in debt restructurings*, World Bank Blogs, 1^{er} mars 2022.

⁷⁸ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement, 2018 : Pouvoir, plates-formes et l'illusion du libre-échange* (New York et Genève, Nations Unies, 2018).

⁷⁹ Voir Nations Unies, *L'intégrité financière pour un développement durable : Rapport du Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030* (février 2021).

⁸⁰ Voir A/76/214 ; A/75/281 ; et Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

⁸¹ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : de la reprise à la résilience – la dimension du développement* ; Daouda Sembene, Nancy Lee et Mark Plant, *Country Platforms and Delivery of Global Public Goods*, Center for Global Development, document directif 249, janvier 2022 ; et Riccardo Settimo, « Higher multilateral development bank lending, unchanged capital resources and triple-a rating. A possible trinity after all? », *Questioni di Economia e Finanza*, études thématiques, n° 488, avril 2019.

place pour faciliter la résolution rapide et ordonnée de la crise de la dette avec la participation de tous les créanciers officiels (bilatéraux et multilatéraux) et privés⁸². La participation au cadre devrait être encouragée par l'octroi d'un allègement de la dette lié à une évaluation de la soutenabilité de la dette qui intègre les besoins de financement à long terme, notamment en vue de la réalisation du Programme 2030 et de l'Accord de Paris sur le climat⁸³.

V. Conclusions et recommandations

45. Au-delà de la pandémie, le conflit armé en Ukraine et les événements climatiques ont aggravé les pressions exercées sur la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. De plus, le resserrement monétaire observé dans les pays développés au moment de l'établissement du présent rapport aggrave les difficultés rencontrées par ces pays.

46. Pour donner suite aux recommandations formulées dans la résolution 76/193 de l'Assemblée générale et dans le Pacte de Bridgetown⁸⁴, il est urgent de prendre des initiatives visant à prévenir et à régler le problème de la dette afin d'éviter une autre décennie perdue pour le développement. En ce qui concerne la prévention de la crise de la dette, outre les réformes plus larges du système financier international, dont le filet de sécurité financière mondiale, les initiatives existantes en matière de transparence de la dette devraient être renforcées par la création d'un registre accessible au public centralisant les données relatives à la dette fournies par les prêteurs et les emprunteurs. Cela permettrait de prendre acte des responsabilités communes et les avantages de la transparence de la dette. Le rapport examine également la manière dont l'indice de vulnérabilité multidimensionnel, qui est en cours d'élaboration, pourrait contribuer à la prévention de la crises de la dette dans les pays en développement.

47. En ce qui concerne le règlement de la crise de la dette, il est rappelé dans le rapport qu'il est urgent de faire progresser les discussions sur la mise en place d'un cadre multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine et aux mesures d'allègement de la dette et garantissant que celles-ci sont compatibles avec les besoins de financement du développement à long terme et la réalisation des objectifs de développement durable.

⁸² Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (New York et Genève, Nations Unies, 2015).

⁸³ Voir [A/76/214](#) ; et CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2019 : Le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale* (Genève, Nations Unies, 2019).

⁸⁴ Voir [TD/541/Add.2](#).

Annexe

Dettes extérieures des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu par groupe de pays

(En milliards de dollars des États-Unis)

	2009-2021 (moyenne)	2018	2019	2020	2021 ^a
Tous les groupes à revenu intermédiaire et à faible revenu					
Encours total de la dette extérieure^b	6 980,3	8 169,6	8 598,3	9 042,6	9 778,3
Dette extérieure à long terme	4 916,2	5 735,1	6 114	6 490,1	6 810,2
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	52,3 %	53,6 %	53,7 %	55,0 %	54,3 %
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	47,7 %	46,4 %	46,3 %	45,0 %	45,7 %
Dette extérieure à court terme	1 907,7	2 277,2	2 306,4	2 306,4	2 689,4
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	872,0	1 115,2	1 235,9	1 199,3	1 187,9
Ratio de solvabilité^c					
Dette extérieure totale/PIB	25,5 %	26,1 %	26,7 %	29,2 %	27,3 %
Dette extérieure totale/exportations ^d	102,3 %	106,6 %	113,6 %	130,4 %	108,3 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	3,2 %	3,6 %	3,8 %	3,9 %	3,3 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	12,8 %	14,6 %	16,3 %	17,3 %	13,2 %
Réserves/dette à court terme	339,0 %	280,7 %	289,7 %	306,6 %	274,6 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	4,0 %	4,6 %	4,7 %	5,2 %	4,5 %
Revenu intermédiaire supérieur					
Encours total de la dette extérieure^b	5 113,6	5 945,6	6 201,2	6 476,5	7 054,7
Dette extérieure à long terme	3 400,1	3 898,3	4 129,5	4 370,3	4 580,8
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	46,8 %	48,0	48,1	49,4	48,3
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	53,2 %	52,0	51,9	50,6	51,7
Dette extérieure à court terme	1 630,4	1 961,7	1 969,6	1 981,6	2 317,0
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	660,7	865,1	949,8	912,4	889,2
Ratio de solvabilité^c					
Dette extérieure totale/PIB	25,1 %	25,2 %	25,8 %	28,0 %	26,1 %
Dette extérieure totale/exportations ^d	100,4 %	103,8 %	109,8 %	124,3 %	104,1 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	3,2 %	3,7 %	4,0 %	3,9 %	3,3 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	13,0 %	15,1 %	16,8 %	17,5 %	13,1 %
Réserves/dette à court terme	328,3 %	269,2 %	276,8 %	287,3 %	253,2 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	3,3 %	3,9 %	4,0 %	4,1 %	3,4 %
Revenu intermédiaire inférieur					
Encours total de la dette extérieure^b	1 745,9	2 082,1	2 246,4	2 399,9	2 549,1
Dette extérieure à long terme	1 415,9	1 717,3	1 858,0	1 981,5	2 086,8
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	62,8 %	63,7 %	63,7 %	64,8 %	64,9 %

	2009-2021 (moyenne)	2018	2019	2020	2021 ^a
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	37,2 %	36,3 %	36,3 %	35,2 %	35,1 %
Dettes extérieures à court terme	265,6	301,3	321,5	323,9	356,1
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	206,6	245,1	279,6	279,4	289,3
Ratio de solvabilité^c					
Dettes extérieures totales/PIB	26,5 %	28,4 %	29,1 %	32,6 %	30,4 %
Dettes extérieures totales/exportations ^d	105,2 %	111,9 %	121,5 %	145,5 %	118,3 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	3,1 %	3,3 %	3,6 %	3,8 %	3,4 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	12,5 %	13,1 %	15,1 %	17,0 %	13,4 %
Réserves/dettes à court terme	407,0 %	355,4 %	369,4 %	426,7 %	413,8 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	7,0 %	7,5 %	8,0 %	9,8 %	9,8 %
Faible revenu					
Encours total de la dette extérieure^b					
Dettes extérieures à long terme	120,7	141,9	150,7	166,3	174,4
Dettes extérieures à court terme	100,2	119,4	126,4	138,3	142,6
Dettes publiques ou garanties par l'État/dettes extérieures à long terme	92,0 %	89,7 %	89,2 %	89,5 %	91,4 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	8,0 %	10,3 %	10,8 %	10,5 %	8,6 %
Dettes extérieures à court terme	11,7	14,2	15,3	14,4	16,2
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	4,8	5,0	6,4	7,5	9,4
Ratio de solvabilité^c					
Dettes extérieures totales/PIB	29,4 %	35,1 %	35,5 %	38,3 %	39,4 %
Dettes extérieures totales/exportations ^d	182,2 %	195,8 %	215,0 %	237,3 %	199,4 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	1,2 %	1,2 %	1,5 %	1,7 %	2,1 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	7,4 %	7,2 %	9,6 %	11,2 %	11,3 %
Réserves/dettes à court terme	289,6 %	270,5 %	254,7 %	258,0 %	279,7 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	6,8 %	7,9 %	10,0 %	10,3 %	10,6 %
Pays les moins avancés					
Encours total de la dette extérieure^b					
Dettes extérieures à long terme	302,3	374,1	403,1	446,5	483,8
Dettes extérieures à court terme	256,2	327,2	351,1	381,9	409,2
Dettes publiques ou garanties par l'État/dettes extérieures à long terme	85,8 %	82,9 %	82,7 %	83,3 %	86,0 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	14,2 %	17,1 %	17,3 %	16,7 %	14,0 %
Dettes extérieures à court terme	30,9	33,3	37,4	41,8	48,8
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	20,3	26,3	32,8	30,7	36,9
Ratio de solvabilité^c					
Dettes extérieures totales/PIB	32,9 %	35,4 %	36,6 %	40,3 %	40,9 %
Dettes extérieures totales/exportations ^d	144,7 %	159,0 %	169,1 %	207,7 %	188,0 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	2,2 %	2,5 %	3,0 %	2,8 %	3,1 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	9,9 %	11,4 %	14,0 %	14,6 %	14,5 %

	2009-2021 (moyenne)	2018	2019	2020	2021 ^a
Réserves/dette à court terme	387,2 %	398,7 %	373,6 %	361,8 %	352,4 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	10,2 %	12,7 %	15,1 %	13,2 %	15,0 %
Petits États insulaires en développement^e					
Encours total de la dette extérieure^b	46,7	56,1	59,7	62,0	66,1
Dette extérieure à long terme	34,7	42,6	45,3	47,0	48,6
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	53,1 %	49,8 %	47,3 %	49,7 %	52,2 %
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	46,9 %	50,2 %	52,7 %	50,3 %	47,8 %
Dette extérieure à court terme	10,1	11,8	12,8	12,5	14,5
Montant total des paiements au titre du service de la dette extérieure	6,5	6,8	8,4	6,3	8,1
Ratio de solvabilité^c					
Dette extérieure totale/PIB	64,5 %	69,6 %	73,5 %	89,0 %	90,5 %
Dette extérieure totale/exportations ^d	207,5 %	198,7 %	210,3 %	320,0 %	267,4 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/PIB	8,9 %	8,4 %	10,3 %	9,1 %	11,0 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette/exportations ^d	36,1 %	30,2 %	37,0 %	41,6 %	41,1 %
Réserves/dette à court terme	211,1 %	192,2 %	182,1 %	192,5 %	198,1 %
Montant total des paiements au titre du service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	15,8 %	13,4 %	21,2 %	18,5 %	16,2 %

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de sources nationales.

Note : Les groupes de pays sont des groupes économiques tels que définis dans les classifications de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

Abréviation : PIB = produit intérieur brut.

^a Prévisions de 2021.

^b L'encours total de la dette comprend la dette à long terme, la dette à court terme et les prêts du Fonds monétaire international.

^c Les données utilisées pour le calcul des ratios ont été ajustées en fonction des données nationales disponibles.

^d Exportations de biens, de services et de revenus primaires.

^e Le groupe des petits États insulaires en développement comprend également Saint-Kitts-et-Nevis, les Seychelles et la Trinité-et-Tobago, bien qu'ils soient classés dans la catégorie des pays à revenu élevé par la Banque mondiale.