



Assemblée générale

Distr. générale
25 juillet 2023
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session

Point 17 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/78/150](#).



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

Résumé

Dans le présent rapport, établi en application de la résolution 77/153 de l'Assemblée générale, le secrétariat de la CNUCED analyse l'évolution des indicateurs de base de la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement depuis la publication du rapport précédent, en faisant ressortir les différences entre les régions en développement. Tandis qu'une crise systémique de la dette se profile à l'horizon, une crise du développement est déjà en cours. Cette situation alarmante résulte d'une succession de crises imbriquées, ainsi que du resserrement monétaire le plus vigoureux que les pays développés aient opéré depuis les années 1970. La riposte multilatérale a pourtant été timide. Dans le présent rapport, le secrétariat de la CNUCED examine les lacunes de l'actuelle architecture financière mondiale et formule des recommandations sur les moyens d'adapter cette architecture pour qu'elle contribue davantage au développement.

I. Introduction : environnement macroéconomique mondial

1. Les pressions qui pèsent sur la soutenabilité extérieure des pays en développement se sont intensifiées depuis le rapport précédent (A/77/206). Tandis que se profile à l'horizon une crise systémique de la dette – qui ferait passer de plus en plus de pays en développement du surendettement au défaut de paiement –, une crise du développement est déjà en cours. Les pays en développement paient le prix fort pour éviter le défaut de paiement : le service de la dette extérieure les prive de ressources qu'ils pourraient autrement consacrer à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

2. Cette situation alarmante résulte d'une succession de crises imbriquées : la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), la guerre en Ukraine, l'aggravation de la crise climatique et la crise du coût de la vie. En outre, les pays développés ont opéré le resserrement monétaire le plus vigoureux depuis les années 1970 afin de maîtriser l'inflation, ce qui a pesé sur la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement.

3. Les conditions financières mondiales se sont détériorées pour certains pays en développement à partir du troisième trimestre 2021, lorsque les banques centrales de certains pays développés ont annoncé des hausses de leurs taux directeurs (voir A/77/206). Ces conditions sont devenues encore plus difficiles et ont aggravé les vulnérabilités liées à l'endettement à partir de mars 2022, lorsque la Réserve fédérale a commencé à relever son taux directeur. Les pays en développement ont dû faire face à l'accroissement des écarts de rendement observés sur leurs obligations souveraines, à des sorties de capitaux, à la dépréciation monétaire, à la diminution de leurs réserves¹ et à la révision à la baisse de leurs notations (la pire année à cet égard après 2020)². Simultanément, la croissance économique mondiale a ralenti, passant de 5,9 % en 2021 à 3,1 % en 2022, réduisant de moitié la croissance du volume du commerce mondial, qui s'est établie à 5,1 %³, et contribuant à faire baisser les prix des produits de base après le milieu de l'année 2022⁴. Entre juillet 2022 et février 2023, les prix des combustibles ont chuté de 40 %, les prix des minéraux, minerais et métaux non précieux de 4,6 % et les prix alimentaires de 2,5 %⁵.

4. Les tensions bancaires suscitées par la faillite de deux banques régionales aux États-Unis – la Silicon Valley Bank et la Signature Bank – se sont propagées aux banques et aux marchés financiers du monde entier, provoquant ainsi une perte de confiance dans le Crédit Suisse, banque d'importance systémique mondiale. Ces événements ont mis en évidence les problèmes associés aux interactions entre le resserrement de la politique monétaire, l'aggravation progressive des vulnérabilités financières depuis la crise financière mondiale de 2008 et les lacunes dans la réglementation financière⁶.

5. Les décideurs et décideuses des pays développés ont réagi rapidement et énergiquement, en adoptant un arsenal de mesures de coordination et de liquidité plus

¹ Voir Nations Unies, *World Economic Situation and Prospects* (New York, 2023).

² Voir FitchRatings, « Another challenging year for EM Sovereigns in 2023 », 19 janvier 2023.

³ Voir Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives de l'économie mondiale : Une reprise cahoteuse* (Washington, avril 2023).

⁴ Voir Banque mondiale, *Commodity Markets Outlook: Lower Prices, Little Relief* (Washington, avril 2023).

⁵ Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après l'indice des prix des produits de base de la CNUCED.

⁶ Voir FMI, *Global Financial Stability Report: Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks* (Washington, avril 2023).

large que lors des précédents épisodes de perturbation des marchés, évitant ainsi une crise financière mondiale. Toutefois, comme lors de précédentes périodes d'incertitude, une fuite de capitaux s'est produite vers des actifs plus sûrs, notamment les obligations du Trésor de États-Unis, d'où une baisse des avoirs en titres émis par les pays en développement. En conséquence, hormis un bref rebond au début de 2023, les sorties de capitaux ont repris et les écarts de rendement par rapport aux obligations souveraines se sont creusés⁷.

6. Les retombées ont été moins graves dans les grandes économies émergentes, qui émettent des obligations de catégorie « investissement », qui sont moins vulnérables au regard de leur endettement et qui sont en mesure de procéder rapidement à des hausses de leurs taux directeurs. À l'inverse, les économies frontières ont été particulièrement touchées, notamment en Afrique. À la fin du mois de mars 2023, la plupart des obligations de ces pays arrivant à échéance en 2025 ou plus tôt ont été négociées à des écarts de rendement de plus de 700 points de base, ce qui témoigne d'une perte d'accès aux marchés ou de coûts d'emprunt étonnamment élevés. Des inquiétudes se font jour car ces pays verront leurs besoins de refinancement obligataire extérieur augmenter considérablement en 2024, ce qui accroîtra les risques de défaut si l'accès aux marchés n'est pas rétabli⁸.

7. Les perspectives économiques mondiales se sont assombries sous l'effet conjugué des tensions bancaires et de l'incertitude qui continue de planer sur l'évolution des politiques. Les projections des institutions multilatérales concernant la croissance mondiale en 2023 sont comprises entre 2,1 % et 2,8 %. Le volume du commerce mondial devrait croître de 2,4 %, tandis que les prix du pétrole devraient chuter de 24 % et que les prix des produits de base autres que les combustibles devraient peu varier. Il est prévu que les prix alimentaires restent plus élevés qu'avant la pandémie, d'où des problèmes pour le budget des ménages et la sécurité alimentaire⁹.

8. Les risques d'instabilité financière restent élevés, comme en témoigne l'effondrement de la First Republic Bank en mai 2023. Aux réunions tenues par la suite, la Réserve fédérale et la Banque centrale européenne ont relevé leurs taux directeurs de 25 points de base, mais signalé que la phase de resserrement pourrait toucher à sa fin¹⁰, tandis qu'elles s'emploieront à trouver l'équilibre nécessaire pour assurer à la fois la stabilité financière et la stabilité des prix.

9. Ainsi, les pays en développement font face à des perspectives mondiales exceptionnellement difficiles. Selon l'Analyse du degré d'endettement tolérable réalisée par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, 56 % des pays en développement à faible revenu (36 pays sur 69) présentaient en mai 2023 un risque élevé de surendettement ou étaient déjà surendettés. À l'échelle mondiale, 40 % des pauvres vivent dans ces pays, qui sont par ailleurs particulièrement vulnérables aux changements climatiques¹¹. En outre, en avril 2023, le FMI estimait qu'environ 25 % des économies émergentes étaient dans une situation à haut risque¹².

10. Le durcissement des conditions financières mondiales rendrait encore plus difficile la reconduction de la dette des pays en développement et risquerait de

⁷ Voir CNUCED, « Trade and Development Report Update » (avril 2023).

⁸ Voir FMI, *Global Financial Stability Report: Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks*.

⁹ Voir CNUCED, *Trade and Development Report Update*; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : Une reprise cahoteuse*.

¹⁰ Voir FMI, *Global Markets Monitor*, 4 mai 2023.

¹¹ La liste complète des pays est disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>.

¹² FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : Une reprise cahoteuse*.

pousser d'autres pays au bord du précipice financier, y compris les grandes économies émergentes, qui ont été épargnées jusqu'à présent. En outre, un nouveau ralentissement de l'économie mondiale réduirait leur capacité d'obtenir des recettes en devises pour assurer le service de leur dette extérieure, qui ne cesse de s'alourdir. Les tensions géopolitiques et la crise climatique ont assombri encore ces perspectives.

11. Une riposte multilatérale plus audacieuse s'impose pour éviter une crise systémique de la dette dans les pays en développement et résoudre la crise du développement qui sévit déjà. Dans le présent rapport, le secrétariat de la CNUCED passe en revue les principales tendances de la dette extérieure en 2022 et examine les lacunes de l'actuelle architecture financière mondiale, avant de formuler des recommandations sur les moyens d'adapter cette architecture pour qu'elle contribue davantage au développement.

II. Principales tendances de la soutenabilité de la dette extérieure¹³

12. La dette extérieure des pays en développement¹⁴ a atteint le montant record de 11 400 milliards de dollars en 2022, ce qui représente une augmentation de 1,9 %¹⁵. Les tendances régionales en matière de soutenabilité de la dette extérieure sont analysées dans la section suivante.

13. La présente section se limite aux pays à revenu faible ou intermédiaire. La dette extérieure de ces pays a atteint un montant total de 9 700 milliards de dollars en 2022, soit une augmentation de seulement 1 %, bien inférieure à la hausse de 7,9 % enregistrée en 2021¹⁶.

14. La variation pratiquement nulle de la dette extérieure des pays à revenu faible ou intermédiaire (voir fig. I) résulte principalement de deux facteurs. Premièrement, le taux de croissance de la dette à court terme a diminué de moitié entre 2021 et 2022, étant passée de 12,7 % à 6,1 %, en raison de la baisse de la demande de financement du commerce dans le contexte du ralentissement du commerce mondial (voir sect. I ci-dessus). Deuxièmement, la dette extérieure à long terme a diminué pour la première fois depuis 2001, de 0,74 %. Cette évolution tient au ralentissement du taux de croissance de la dette à long terme publique ou garantie par l'État (1,3 % contre 3,9 % en 2021) et à une baisse de 3,2 % de la dette privée non garantie. Cela s'explique en partie par l'accès insuffisant de certaines régions à l'emprunt (voir sect. III). Par conséquent, la part de la dette à court terme dans la dette extérieure totale a augmenté pour la troisième année consécutive, passant de 26,6 % en 2021 à 28 % en 2022. La part de la dette à long terme a au contraire diminué, passant de 69 % à 67,8 % pendant la même période. La part de la dette publique ou garantie par l'État dans la dette totale des pays à revenu faible ou intermédiaire a continué d'augmenter, atteignant 54,9 % en 2022, soit le niveau le plus élevé depuis 2006, tandis que la part de la dette privée non garantie a diminué, passant de 46,2 % en 2021 à 45,1 % en 2022.

¹³ Tous les chiffres mentionnés dans cette section proviennent des calculs établis par le secrétariat de la CNUCED d'après des données de la Banque mondiale et du FMI ainsi que de sources nationales, sauf indication contraire. Les chiffres pour 2022 sont des estimations du secrétariat de la CNUCED.

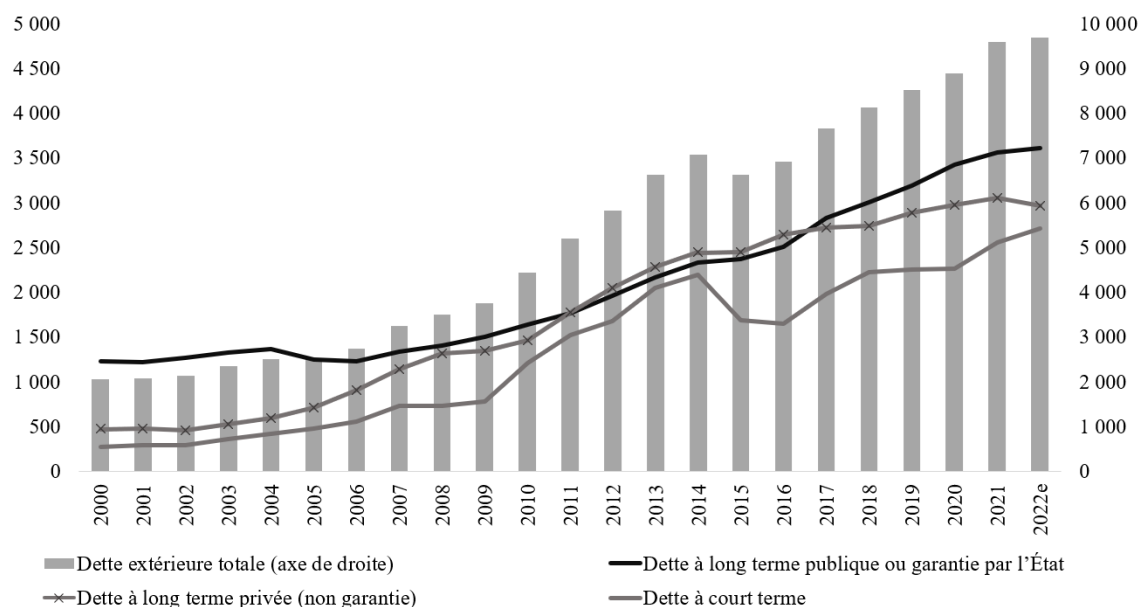
¹⁴ Selon la classification de la CNUCED.

¹⁵ Les taux de croissance font référence à la variation par rapport à l'année précédente, sauf indication contraire.

¹⁶ Selon la classification de la Banque mondiale, au mois de juillet 2022. Les montants nominaux et les taux agrégés ont varié par rapport aux chiffres figurant dans le rapport précédent (A/77/206) car trois pays ont été reclassés dans des catégories à revenu plus élevé et trois autres dans des catégories à revenu plus faible entre 2021 et 2022.

Figure I
Évolution de la composition de la dette extérieure totale des pays à revenu faible ou intermédiaire, 2000-2022

(En milliers de milliards de dollars des États-Unis)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les estimations de la Banque mondiale.

Abréviation : e = estimation.

15. Les facteurs liés à l'offre et à la demande contribuent à expliquer cette évolution des dettes publiques ou garanties par l'État et des dettes privées non garanties. Du côté de l'offre, le durcissement des conditions financières mondiales a fait augmenter les coûts des emprunts à l'étranger (voir sect. I), décourageant les États et les entreprises de faire appel au marché international des capitaux. Du côté de la demande, la croissance économique des pays à revenu intermédiaire a ralenti, passant de 6,9 % en 2021 à 3,2 % en 2022¹⁷, ce qui correspondait à 98 % de la dette privée non garantie des pays à revenu faible ou intermédiaire en 2022. Cette situation a pesé sur la disposition du secteur privé à investir, réduisant par conséquent la demande de financement extérieur, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, où la dette privée non garantie s'est contractée de 6 %. En ce qui concerne la dette publique ou garantie par l'État, la plupart des pays ont resserré leur politique budgétaire en 2022¹⁸.

16. La solvabilité extérieure des pays à revenu faible ou intermédiaire dépend principalement de leurs recettes d'exportation. Pour ces pays, le ratio du service total de la dette extérieure aux exportations est passé de 14,2 % à 13,2 % entre 2021 et 2022, car les recettes d'exportation ont augmenté davantage que le service de cette dette. Cette baisse a toutefois été provoquée par la flambée des prix des produits de base observée jusqu'à la mi-2022 et pourrait s'avérer de courte durée. Dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, qui comptaient pour 74,4 % dans le montant total du service la dette extérieure des pays à revenu faible ou intermédiaire, ce ratio est

¹⁷ Voir Banque mondiale, *Global Economic Prospects* (Washington, 2023).

¹⁸ Voir Justin Damien Guénette, M. Ayhan Kose, et Naotaka Sugawara, « Is a global recession imminent? », *Equitable Growth, Finance, and Institutions Policy Note 4*, Groupe de la Banque mondiale, 2023.

passé de 14,3 % à 13,2 %, et dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, de 13,8 % à 12,8 %. Il a au contraire augmenté dans les pays à faible revenu, passant de 18,5 % à 22,6 % pendant la même période, car le service de la dette extérieure a augmenté davantage que les recettes d'exportation. La hausse enregistrée en 2022 s'explique en partie par la fin de l'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des 20 (G20).

17. Les pays à faible revenu se trouvent manifestement dans une situation insoutenable, qui les oblige à faire des choix difficiles entre le service de la dette extérieure et l'importation de biens essentiels. Mais le ratio du service total de la dette extérieure aux exportations est également préoccupant dans les pays à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure, où il s'établit à environ 13 %. Il convient de rappeler que l'Accord de Londres de 1953 sur les dettes extérieures allemandes limitait à 5 % la part des recettes d'exportation pouvant être consacrées au service de la dette extérieure, afin de ne pas compromettre le redressement de la République fédérale d'Allemagne après la guerre¹⁹.

18. Ce fardeau énorme de la dette extérieure est lié à l'évolution de la dette extérieure publique ou garantie par l'État des pays à revenu faible ou intermédiaire depuis la pandémie de COVID-19. Entre 2020 et 2022, cette dette a augmenté de 13 %, contre 2,5 % pour la dette extérieure privée non garantie. Cependant, le service de la dette extérieure publique ou garantie par l'État a augmenté dans une mesure bien plus grande, à raison de 20,4 %. Dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, le service de cette dette a moins augmenté que l'encours de la dette (7,9 % et 13,5 %, respectivement). Dans les pays à revenu intermédiaire inférieur et les pays à faible revenu, la dette publique ou garantie par l'État a augmenté dans une mesure similaire, soit d'environ 12,5 %, mais le service de cette dette a monté en flèche pour atteindre 46,7 % et 25,9 %, respectivement.

19. La répartition de la dette publique ou garantie par l'État selon le type de créanciers est devenue plus diverse, plus fragmentée et plus complexe depuis les années 1990. Qui plus est, les titres de dette eux aussi se sont diversifiés et la présence des investisseurs non-résidents s'est accrue sur les marchés intérieurs de la dette souveraine.

20. La part des créanciers privés (principalement des détenteurs d'obligations) dans la dette publique ou garantie par l'État des pays à revenu faible ou intermédiaire a augmenté (de 46 % en 2010 à 61 % en 2021), d'où une hausse du service de la dette pour de nombreux pays en développement²⁰, sachant que les intérêts sont plus élevés dans le cas des créanciers privés.

21. Dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, le principal facteur qui explique l'envolée du service de la dette réside dans l'accroissement de la part des créanciers privés dans la dette extérieure publique ou garantie par l'État, qui a doublé, passant de 24 % en 2010 à 41 % en 2021 (selon les dernières données disponibles). Ce groupe comprend la plupart des économies frontières, dont les obligations de catégorie « spéculation » ont affiché la plus forte augmentation d'écarts de rendement à la suite des récents chocs extérieurs (voir sect. I). La part des créanciers privés est plus élevée dans les pays à revenu intermédiaire supérieur (62 % en 2021), mais ce groupe comprend des économies émergentes dont les obligations de catégorie « investissement » affichent des écarts de rendement plus faibles et qui sont moins vulnérables aux fluctuations des conditions financières mondiales.

¹⁹ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (octobre 2015).

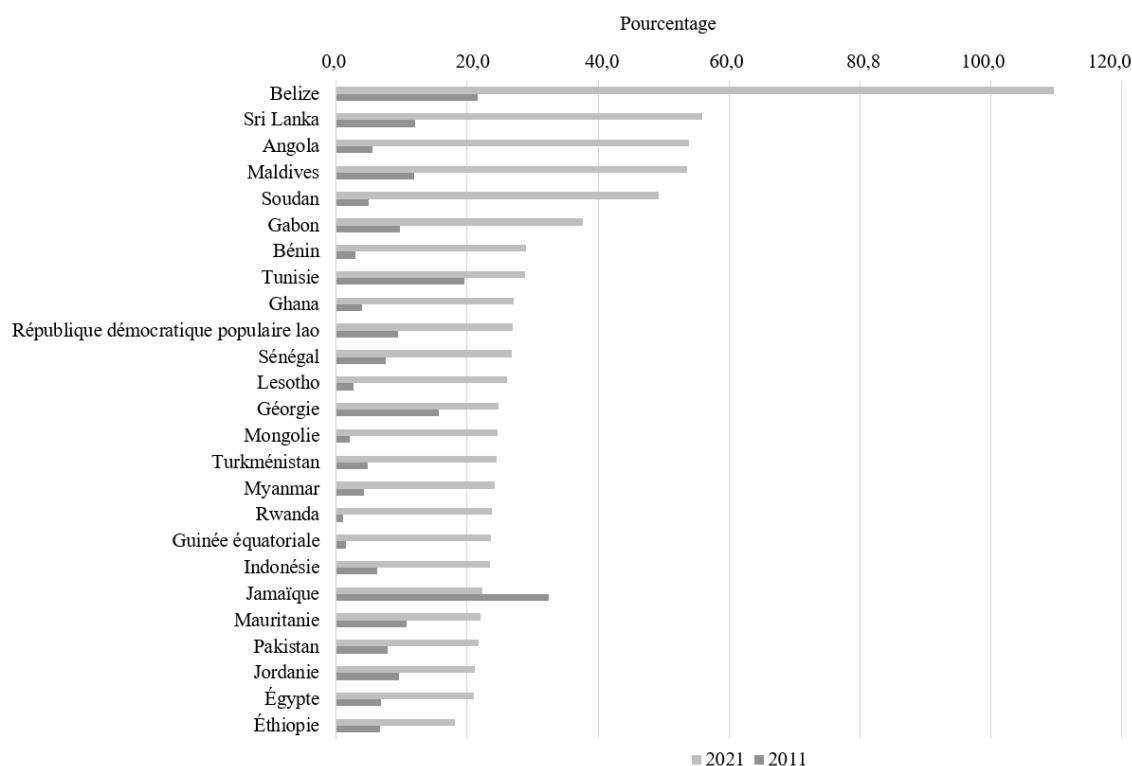
²⁰ Voir Banque mondiale, *International Debt Report* (Washington, 2022), p. 11 et 12.

22. Dans les pays à faible revenu, où les détenteurs d'obligations représentent une faible part de la dette publique ou garantie par l'État (4 % en 2021), la part des créanciers privés a doublé pour atteindre 13 % en 2021 (contre 7 % en 2010). L'augmentation du service de la dette extérieure tient à la réduction marquée de la part des créanciers bilatéraux du Club de Paris (8 % en 2021 contre 13 % en 2010) au profit des créanciers publics n'appartenant pas au Club de Paris et, principalement, des créanciers privés. En 2022, la part des banques commerciales dans la dette publique ou garantie par l'État a augmenté pour les pays de ce groupe, les pays à faible revenu s'étant tournés vers les prêts consortiaux face à la réduction de l'accès aux marchés obligataires internationaux. Ces prêts ont généralement des échéances plus courtes et sont assortis de moins de garanties contre les créanciers récalcitrants dans le cadre du règlement de la dette, par rapport aux euro-obligations (voir sect. III.B ci-dessous)²¹.

23. Dans le contexte de la hausse des coûts des emprunts souverains, le service de la dette extérieure publique ou garantie par l'État absorbe une part considérable des recettes publiques des pays à revenu intermédiaire inférieur et des pays à faible revenu. Alors que ces groupes de pays vulnérables ont consacré 10,5 % de leurs recettes publiques au service de cette dette en 2022, les pays à revenu intermédiaire supérieur n'y ont affecté que 3,6 %. Cependant, les moyennes des groupes de pays cachent d'importantes différences d'un pays à l'autre. La situation est bien plus grave dans le groupe des 25 pays qui ont alloué proportionnellement le plus de recettes au service de la dette publique ou garantie par l'État en 2021 (voir fig. II). Parmi ces pays, seuls 10 remplissent les conditions fixées pour bénéficier du Cadre commun pour le traitement de la dette du G20. Parmi les 15 pays restants, on compte 8 pays à revenu intermédiaire inférieur et 7 pays à revenu intermédiaire supérieur.

²¹ Voir Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Financing for Sustainable Development Report 2023*.

Figure II
Ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques : 25 premiers pays



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

24. Cela place les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire inférieur (ainsi que certains pays à revenu intermédiaire supérieur) dans une position peu enviable, qui les contraint à assurer le service de la dette publique et de la dette garantie par l'État au détriment du développement durable. Les données disponibles indiquent que la plupart des pays donnent la priorité au remboursement de la dette pour éviter un défaut de paiement, quand bien même cela les oblige à sacrifier le développement. En comparant les dépenses moyennes de 112 pays exprimées en pourcentage de leurs recettes publiques pendant la période 2012-2014 par rapport à la période 2019-2021, on constate que le service de la dette publique et de la dette garantie par l'État absorbe une part plus importante des fonds publics que les dépenses de santé. Dans les pays qui remplissent les conditions fixées pour bénéficier du Cadre commun, les dépenses de santé sont passées de 6,1 % à 7,5 %, en moyenne, tandis que le service de la dette publique ou garantie par l'État a presque triplé, passant de 5,5 % à 14,4 %. Dans les autres pays à revenu intermédiaire (à l'exclusion de la Chine), les dépenses de santé ont relativement peu augmenté, étant passées de 10,6 % à 11,8 %, alors que le service de la dette a presque doublé, passant de 4,5 % à 8,6 %. Le nombre de pays où le service de la dette publique ou garantie par l'État est supérieur aux dépenses de santé est passé de 34 à 62 d'une période à l'autre²².

²² Pour des données similaires sur les dépenses publiques consacrées à l'éducation, voir CNUCED, *Trade and Development Report Update*.

A. Principales tendances de la dette extérieure, par région en développement

25. Dans la présente section, on présente les principales tendances de la dette extérieure des pays en développement de chaque région en 2022. En ce qui concerne les indicateurs de la soutenabilité de la dette, la tendance commune à toutes les régions a été la détérioration de la liquidité extérieure, exprimée par le ratio réserves internationales/dette à court terme. Ce ratio a baissé parce que la dette à court terme a augmenté dans toutes les régions (à différents degrés) pendant que les réserves internationales ont augmenté plus lentement ou diminué, comme les banques centrales tentaient d'atténuer les dépréciations monétaires.

26. La croissance économique a diminué de plus de moitié en Asie de l'Est et dans le Pacifique, passant de 7,3 % en 2021 à 3,3 % en 2022. Elle devrait se redresser pour atteindre 4,2 % en 2023²³. La reprise dans la région a toutefois été inégale, la production restant inférieure aux niveaux enregistrés avant la pandémie dans certaines sous-régions, notamment les îles du Pacifique²⁴. En moyenne, au lendemain de la pandémie, les pays ont vu quadrupler leurs déficits budgétaires, qui sont passés de 1 % à 4-5 % du produit intérieur brut (PIB) de 2020 à 2021²⁵. La dette extérieure totale est restée relativement stable en 2022, s'établissant à 4 760 milliards de dollars contre 4 730 milliards de dollars en 2021, après avoir augmenté d'environ 9 % en 2020 et en 2021, principalement en raison d'une baisse de 7,61 % de la dette privée non garantie, laquelle représentait 60,1 % de la dette à long terme en 2022. Cela a contribué à la légère diminution du montant total du service de la dette extérieure exprimé en pourcentage des exportations, de 10,3 % à 9,9 % ; cependant, le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques est passé de 2,0 % à 2,7 %. Le ratio des réserves à la dette à court terme est passé de 233,4 % à 212 % pendant la même période.

27. Malgré une reprise vigoureuse après la pandémie en 2021, la croissance économique en Europe et en Asie centrale s'est fortement contractée en 2022 à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. La croissance économique de la région, à l'exclusion de la Fédération de Russie et de l'Ukraine, a diminué pour s'établir à 4,7 % en 2022, contre 8,3 % en 2021. L'invasion a donné lieu à une forte hausse de l'inflation, en particulier des prix de l'énergie et des aliments, et à une détérioration des conditions monétaires et financières qui a pesé sur la consommation privée, l'investissement et le commerce²⁶. La dette extérieure totale a augmenté de 7,6 % en 2022 – augmentation la plus forte parmi toutes les régions – pour atteindre 759,6 milliards de dollars. Cette hausse résulte principalement d'une augmentation de 36 % de la dette à court terme, qui a atteint 195 milliards de dollars (soit 26 % de l'encours total de la dette extérieure). La dette publique ou garantie par l'État n'a augmenté que de 1,71 %, s'élevant à 551,2 milliards de dollars, soit 41,9 % de la dette à long terme. Les indicateurs de la solvabilité extérieure se sont améliorés par rapport aux pics atteints entre 2020 et 2022 : le ratio du service de la dette totale aux exportations est passé de 42,4 % à 25,2 % – même s'il reste plus élevé que dans toutes les autres régions – et le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques est passé de

²³ Voir Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the Sustainable Development Goals*, 2023.

²⁴ Voir Banque mondiale, *Reviving Growth: East Asia and Pacific Economic Update*, avril 2023.

²⁵ Voir CESAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2023*.

²⁶ Voir Banque mondiale, *Europe and Central Asia Economic Update: Weak Growth, High Inflation, and a Cost-of-Living Crisis* (Washington, 2023).

9,2 % à 6,8 %. Sur la même période, le ratio des réserves à la dette à court terme est passé de 112,3 % à 108,8 %, pourcentage le plus faible parmi toutes les régions.

28. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont également vu les conditions financières mondiales se détériorer en 2022. Les émissions obligataires internationales ont représenté 64 milliards de dollars, montant le plus faible depuis 2008 ; par rapport à 2021, le coupon moyen a été supérieur de 1,3 % et l'échéance moyenne inférieure de trois ans²⁷. La croissance économique a ralenti, passant de 6,8 % en 2021 à 3,6 % en 2022, et devrait chuter à 1,4 % en 2023²⁸. La dette extérieure totale de la région a augmenté à un rythme plus lent en 2022 qu'en 2021 (2,3 % contre 5,5 %), s'établissant à 2,69 billions de dollars. La dette publique ou garantie par l'État a diminué de 0,5 %, se chiffrant à 1 100 milliards de dollars, soit 51,1 % de la dette à long terme. L'envolée des prix des produits de base au premier semestre 2022 a fait augmenter les recettes d'exportation, d'où une diminution du ratio du service total de la dette aux exportations, qui est passé de 26,2 % à 23,4 %. Elle a également permis de réduire le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques, qui est passé de 9,4 % à 7,5 %. Le ratio des réserves à la dette à court terme est passé de 267 % à 227 % pendant la même période.

29. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la guerre en Ukraine n'a pas eu le même impact sur les pays exportateurs de pétrole que sur les pays importateurs de pétrole, les prix des hydrocarbures ayant augmenté jusqu'à la mi-2022. Le durcissement des conditions financières mondiales s'est traduit par une augmentation des coûts d'emprunt dans la région en 2022, mais les résultats ont été variables, comme le montre l'élargissement de l'éventail des écarts de rendement par rapport aux obligations souveraines (qui vont de 130 à 3 000 points de base)²⁹. La dette extérieure totale a augmenté à un rythme plus lent en 2022 (0,9 % contre 8,3 % en 2021), atteignant un montant de 1 400 milliards de dollars. La dette publique ou garantie par l'État, qui représente 71,3 % de la dette à long terme (ratio le plus élevé après l'Afrique subsaharienne), a diminué de 3 %, s'élevant à 766,3 milliards de dollars. Comme les pays exportateurs de pétrole occupent une place prépondérante dans la région, le ratio du service total de la dette aux exportations est tombé à 9,9 % en 2022, contre 11,5 % en 2021. La croissance des exportations a atteint 5,7 % en 2022, contre 3,7 % en 2021, ce qui a stimulé la croissance économique et, par conséquent, les recettes publiques³⁰. Le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques est passé de 10,4 % à 6,1 %, au cours de la même période. Le ratio des réserves à la dette à court terme n'a cessé de diminuer, passant d'un pic de 736,7 % en 2013 à 405,4 % en 2022, ce qui reste le ratio le plus élevé parmi toutes les régions.

30. Parmi les régions en développement, c'est l'Asie du Sud qui a subi les baisses de production les plus fortes, en raison des mesures de confinement prolongées liées à la COVID-19 et des problèmes macroéconomiques créés par la pandémie. La croissance économique a ralenti, passant de 7,9 % en 2021 à 5,6 % en 2022, et devrait à nouveau baisser pour s'établir à 4,8 % en 2023. En 2022, plusieurs pays d'Asie du Sud ont eu recours à l'aide financière multilatérale face à la dette souveraine élevée et au poids insoutenable du service de la dette (Bangladesh, Inde, Maldives, Pakistan et Sri Lanka)³¹. La croissance de la dette extérieure totale a baissé de plus de moitié (4,3 % en 2022 contre 10 % en 2021), le montant de cette dette atteignant

²⁷ Voir Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), « Capital flows to Latin America and the Caribbean », *Briefing Note*, 6 mars 2023.

²⁸ Voir Nations Unies, *World Economic Situation and Prospects*.

²⁹ Voir FMI, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale – Préserver la stabilité macroéconomique dans un contexte toujours incertain* (Washington, mai 2023).

³⁰ Voir Banque mondiale, *Global Economic Prospects*.

³¹ Voir Nations Unies, *World Economic Situation and Prospects*.

949,5 milliards de dollars. La dette privée non garantie a augmenté de 12,4 %, tandis que la dette publique ou garantie par l'État a diminué de 1,6 %. Par conséquent, la part de la dette publique ou garantie par l'État dans la dette totale à long terme a baissé, passant de 57,8 % en 2021 à 54,5 % en 2022. Cependant, le ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques est passé de 4,7 % à 6,7 %, le montant du service de la dette ayant crû plus rapidement que celui des recettes publiques. Pendant la même période, le ratio des réserves à la dette à court terme a diminué, étant passé de 482,5 % à 401,6 %.

31. En Afrique subsaharienne, la croissance économique est tombée à 3,9 % en 2022, contre 4,7 % en 2021. Le crédit extérieur s'est resserré pour cette région, les coûts d'emprunt ayant augmenté dans une mesure disproportionnée et l'accès aux marchés s'étant réduit depuis le premier trimestre 2022, ce qui a provoqué un effondrement de l'émission d'euro-obligations³². Dans un contexte où 19 pays à faible revenu de la région ont été classés comme étant en situation de surendettement ou présentant un risque élevé de surendettement à la fin du deuxième trimestre 2023, la dette publique ou garantie par l'État a presque cessé de croître, ayant augmenté de 0,6 % en 2022 contre 3,3 % en 2021, pour atteindre un montant de 475,3 milliards de dollars³³. Cette dette représentait 76,3 % de la dette à long terme en 2022, proportion la plus élevée parmi toutes les régions. La dette extérieure totale a augmenté de 2,2 %, contre 5,1 % en 2021, pour atteindre un montant de 812,4 milliards de dollars. Les difficultés économiques de la région se sont traduites par l'accroissement du ratio du service de la dette publique ou garantie par l'État aux recettes publiques, qui est passé de 13,6 % en 2021 à 18,4 % en 2022, le service de la dette ayant augmenté plus rapidement que les recettes publiques dans le contexte du ralentissement économique. Pendant la même période, le ratio des réserves à la dette à court terme a diminué, étant passé de 189,3 % à 162,5 %.

B. Principales tendances de la dette extérieure : pays les moins avancés et petits États insulaires en développement

32. En 2022, tous les indicateurs de la soutenabilité de la dette extérieure des pays les moins avancés se sont détériorés. Le ratio du service total de la dette aux recettes d'exportation est passé de 18,3 % en 2021 à 18,9 % en 2022, le service de la dette extérieure ayant augmenté davantage (22,7 %) que les recettes d'exportation (18,5 %). La dette à long terme publique ou garantie par l'État des pays les moins avancés représentait 62,0 % de la dette extérieure totale en 2022. La part des recettes publiques affectée au service de cette dette est passée de 15,6 % en 2021 à 17 % en 2022. Bien que les recettes publiques aient augmenté de 13,4 %, ces pays poursuivant leur relèvement après la pandémie de COVID-19, le service de la dette à long terme publique ou garantie par l'État a augmenté dans une mesure bien plus grande (23,3 %)³⁴. Cette hausse particulièrement marquée s'explique en partie par l'envolée des coûts des emprunts des économies frontalières appartenant à ce groupe de pays sur le marché financier international dans le contexte du resserrement monétaire³⁵. Dans le même temps, le ratio de liquidité des pays de ce groupe (le rapport entre les réserves et les dettes à court terme) est tombé de 336 % en 2021 à 277,5 % en 2022.

³² Voir FMI, *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne – La grande pénurie de financement* (Washington, avril 2023).

³³ La liste complète des pays est disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>.

³⁴ La croissance est estimée à 4,3 % pour ce groupe en 2022. Voir Nations Unies, *World Economic Situation and Prospects*.

³⁵ Voir CNUCED, *Trade and Development Report Update*.

33. Contrairement aux pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement ont vu leur solvabilité extérieure s'améliorer en 2022³⁶. Le ratio du service total de la dette aux recettes d'exportation a été de 16,5 % en 2022, contre 20,6 % en 2021, la forte reprise du tourisme ayant fait croître ces recettes³⁷. Les recettes publiques ont augmenté de 18,4 % en 2022, ce qui a permis de réduire la part de ces recettes consacrée au service de la dette publique ou garantie par l'État (10,2 % en 2022, contre 12,5 % en 2021). Parallèlement, le ratio des réserves à la dette à court terme a diminué, passant de 181,9 % en 2021 à 148,3 % en 2022. Du fait de leur faible ratio de liquidité, les États de ce groupe sont plus vulnérables aux chocs financiers extérieurs que les pays les moins avancés.

III. Coup de projecteur sur les lacunes de l'architecture financière mondiale

34. Cette section porte sur deux défauts de l'architecture financière mondiale d'aujourd'hui. Le premier tient à la politique du FMI en matière de commissions et de commissions additionnelles. Le second concerne les outils législatifs et contractuels qui sont disponibles pour encourager ou imposer la participation des créanciers privés aux opérations de restructuration de la dette.

A. Commissions et commissions additionnelles du FMI

35. Le FMI a joué un rôle déterminant dans le soutien financier apporté aux pays en développement en réponse aux crises imbriquées des dernières années. L'accroissement considérable des emprunts auprès de cette institution multilatérale a toutefois exposé les pays en question au risque de hausse des taux d'intérêt. En conséquence, la part de leurs ressources qui est allouée au remboursement du FMI a augmenté. La situation est particulièrement difficile pour les pays qui ont contracté des prêts importants auprès du Fonds, car ils doivent payer des intérêts supplémentaires sous forme de commissions additionnelles. Cela fait ressortir que la structure actuelle des commissions et des commissions additionnelles du FMI est à la fois inefficace, puisqu'elle est procyclique, et inéquitable, étant donné que ce sont les pays les plus en difficulté qui supportent la charge financière la plus lourde.

36. Une révision des commissions additionnelles s'impose d'urgence, compte tenu de l'accroissement des prêts du FMI et des coûts correspondants. Le montant total des emprunts auprès du FMI a augmenté de 53 milliards de dollars entre 2019 et 2022 pour atteindre un montant de 152 milliards de dollars, à la suite de la crise de la COVID-19 et de la guerre en Ukraine³⁸. Au cours de cette période, la plupart des prêts ont été accordés par l'intermédiaire du Compte des ressources générales du FMI, le nombre de pays ayant un crédit en cours sur ce Compte étant passé de 31 à 52, pour un solde de 131 milliards de dollars (contre 90 milliards de dollars).

37. Deux grands problèmes se posent aux pays emprunteurs qui ont un encours important auprès du Compte des ressources générales du FMI.

³⁶ Classification analytique des petits États insulaires en développement, selon les statistiques de la CNUCED.

³⁷ Voir Organisation mondiale du tourisme, « La reprise du tourisme s'accélère pour atteindre 65 % des niveaux d'avant la pandémie », 23 novembre 2023.

³⁸ Chiffres du FMI concernant l'encours total du crédit au 31 décembre de chaque année. Les chiffres de cette section sont calculés sur la base d'un taux de change de 1,34701 entre le droit de tirage spécial et le dollar des États-Unis.

38. Premièrement, le taux débiteur du Compte des ressources générales, appelé taux de commission, comporte non seulement une marge fixe³⁹, mais aussi une composante basée sur les taux d'intérêt du marché⁴⁰. Cette composante est le taux d'intérêt sur les droits de tirage spéciaux, qui correspond à la moyenne pondérée des taux d'intérêt des instruments à échéance de trois mois dans les devises prises en compte dans le panier d'évaluation des droits de tirage spéciaux⁴¹. Du fait de cette structure, le taux de commission est très sensible aux variations des politiques monétaires des pays dont les devises composent le panier. Ainsi, les augmentations des taux d'intérêt opérées de décembre 2021 à juin 2023 aux États-Unis d'Amérique, dans la zone euro et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont fait passer le taux débiteur du Compte des ressources générales de 105 à 482 points de base. Pour les pays emprunteurs, il en résulte des charges d'intérêts supplémentaires d'un montant estimé à 4,7 milliards de dollars pour l'année 2023⁴².

39. Deuxièmement, une commission additionnelle de 200 points de base est appliquée à la portion du crédit qui dépasse un seuil fixé à 187,5 % de la quote-part du pays. Si le crédit reste supérieur à ce seuil au bout de trois ans, cette commission passe à 300 points de base⁴³.

40. De plus en plus de pays sont concernés par les commissions additionnelles du FMI (on en comptait 7 en 2019 et 16 en 2022). Il s'agit de l'Albanie, de l'Angola, de l'Argentine, de l'Arménie, de la Barbade, du Costa Rica, de l'Égypte, de l'Équateur, du Gabon, de la Géorgie, de la Jordanie, de la Mongolie, du Pakistan, des Seychelles, de la Tunisie et de l'Ukraine, dont l'encours total auprès du Compte des ressources générales s'élevait à 104 milliards de dollars au mois de décembre 2022. Le taux d'intérêt appliqué par le FMI (commissions et commissions additionnelles comprises) est passé de 405 à 782 points de base entre décembre 2021 et juin 2023 ; il approche ou dépasse désormais le coupon moyen pondéré des obligations souveraines de ces pays.

41. En raison de la politique du FMI en matière de commissions et de commissions additionnelles, le montant total des paiements d'intérêts cumulés de ces 16 pays pourrait augmenter de 36,6 milliards de dollars entre 2023 et 2030 (soit 24,4 milliards de dollars du fait de la hausse des commissions et 12,2 milliards de dollars en raison des commissions additionnelles) pour atteindre 43,9 milliards de dollars⁴⁴.

³⁹ Déterminée chaque année par le Conseil d'administration du FMI, cette marge est actuellement de 100 points de base.

⁴⁰ Il existe un troisième élément, à savoir un mécanisme de répartition des charges destiné à compenser les pertes de recettes du FMI. Il est actuellement fixé à 0 point de base. Voir FMI, « Review of the Fund's strategy on overdue financial obligations », document de politique générale, 9 juillet 2018.

⁴¹ Le panier comprend le yuan, l'euro, le yen, la livre sterling et le dollar des États-Unis. Voir https://www.imf.org/external/np/fin/data/sdr_ir.aspx.

⁴² Estimation fondée sur l'encours total des prêts accordés au titre du Compte des ressources générales du FMI au 31 décembre 2022. Il s'agit de l'écart entre les charges d'intérêt calculées sur la base d'un taux de commission de 1,077 (taux effectif au mois de décembre 2021) et les charges d'intérêt calculées sur la base d'un taux de commission prévu de 4,70675 pour 2023.

⁴³ Voir FMI, *Review of Access Limits and Surcharge Policies*, document de politique générale, avril 2016.

⁴⁴ L'estimation se fonde sur une comparaison des charges d'intérêt calculées sur la base d'un taux de commission de 1,077 (au mois de décembre 2021) et un taux de commission projeté de 4,70675 pour 2023 et de 4,825 pour 2024 à 2030. Les calculs sont établis sur la base des achats effectifs et potentiels effectués au titre du Compte des ressources générales du FMI dans le cadre des programmes actuels, sur une base annuelle.

B. Contexte législatif et contractuel

42. La montée en flèche de la dette souveraine a incité certains pays à rechercher des solutions juridiques pour remédier au surendettement. Des initiatives législatives ont été lancées dans des pays clés, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni, dont la juridiction s'applique à la plupart des contrats de dette souveraine, mais elles se heurtent à une certaine résistance. Aux États-Unis, trois projets de loi ont été présentés, respectivement, pour limiter le montant dont les créanciers peuvent demander le recouvrement devant les tribunaux de l'État de New York⁴⁵, établir une procédure de faillite souveraine dans cet État⁴⁶ et invalider les transferts de dettes effectués dans le but d'intenter une action en justice⁴⁷. Au Royaume-Uni, la Commission du développement international de la Chambre des communes a recommandé d'adopter une loi pour obliger les créanciers privés à participer aux initiatives d'allègement de la dette internationale⁴⁸, mais sa recommandation a été rejetée⁴⁹. Ces efforts montrent qu'il est largement reconnu que la mise en place d'une législation efficace dans des pays clés représenterait une étape importante dans la résolution des crises de la dette souveraine.

43. La loi de 2010 du Royaume-Uni sur l'allègement de la dette des pays en développement est un exemple d'initiative qui a abouti par le passé⁵⁰. Cette loi disposait que les tribunaux du pays devaient limiter les montants recouvrables par les créanciers au titre des dettes des pays participant à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. À l'époque, elle a permis d'éviter à ces pays une perte estimée à 145 millions de livres sterling⁵¹, qu'ils risquaient de subir en raison de litiges avec des créanciers récalcitrants. Les tribunaux nationaux ont souvent accordé la priorité aux droits contractuels et tranché en faveur des créanciers récalcitrants, qui cherchent à recouvrer l'intégralité de leur dette malgré les initiatives internationales d'allègement de la dette⁵². Il faut cependant tenir compte également des intérêts de la population et de la communauté internationale, y compris les droits des contribuables des pays créanciers participant aux initiatives d'allègement de la dette et les besoins de développement des pays débiteurs. Pour mettre en place une législation nationale efficace qui favorise une restructuration équitable des dettes, il faut mener des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes au sujet de la conception de cette législation, en s'appuyant sur la création d'initiatives internationales bien définies en matière de dette.

44. Outre l'action législative, certaines initiatives contractuelles ont également contribué à faire progresser les pratiques de restructuration de la dette souveraine. L'International Capital Market Association a publié des clauses d'action collective améliorées en 2014/2015 afin de faciliter la négociation de plans de restructuration soutenus par la très grande majorité des créanciers⁵³. Mises à l'essai dans le cadre la restructuration de la dette de l'Argentine et de l'Équateur en 2020, les clauses d'action

⁴⁵ Voir le projet de loi A2970 de l'Assemblée et le projet de loi S4747 du Sénat.

⁴⁶ Voir le projet de loi A2102A de l'Assemblée et le projet de loi S5542 du Sénat.

⁴⁷ Voir le projet de loi A5290 de l'Assemblée et le projet de loi S5623 du Sénat.

⁴⁸ Voir Commission du développement international de la Chambre des communes du Royaume-Uni, « Debt relief in low-income countries », septième rapport de la session 2022-23, 10 mars 2023.

⁴⁹ Debt relief in low-income countries: Government response to the Committee's Seventh Report of Session 2022-23 ([parliament.uk](https://www.parliament.uk)).

⁵⁰ Voir *Debt Relief (Developing Countries) Act 2010*.

⁵¹ Voir Trésor du Royaume-Uni, « Government acts to halt profiteering on Third World debt within the UK », communiqué de presse, 16 mai 2011.

⁵² Voir par exemple Cour suprême des États-Unis, *Republic of Argentina v. NML Capital, Ltd.*, 573 U.S. 134 (2014).

⁵³ Voir International Capital Market Association, « Sovereign debt information ». Disponible à l'adresse <https://www.icmagroup.org/resources-2/Sovereign-Debt-Information/>.

collective renforcées ont démontré leur efficacité (et leurs lacunes) dans le cas des obligations souveraines. Une difficulté tient au fait que ces clauses ne sont pas cohérentes d'une émission obligataire à l'autre, d'où un risque d'impasse dans le cadre des restructurations. En outre, les clauses ne s'appliquent pas à d'autres titres de dette, notamment les prêts, qui représentent le risque principal pour les pays à faible revenu. En novembre 2022, des organismes du secteur ont publié une note explicative sur les clauses relatives au vote à la majorité à inclure dans les accords de prêt conclus avec des États⁵⁴. Autre innovation contractuelle notable, les clauses de suspension de la dette en cas de catastrophes naturelles d'origine climatique ont été présentées à la vingt-septième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en novembre 2022⁵⁵. Si elles sont adoptées, ces clauses établiront un mécanisme de report des paiements en cas de catastrophe naturelle, afin de permettre aux pays débiteurs de gérer les chocs futurs.

45. Il reste à voir comment les secteurs privé et public réagiront à ces nouveaux modèles contractuels. Bien que les outils contractuels visent à améliorer les pratiques de restructuration de la dette souveraine, ils ne sont pas à la mesure de l'ampleur du problème, comme nous le verrons dans la section suivante.

IV. Recommandations

46. Dans les pays en développement, le fardeau insoutenable de la dette met à rude épreuve les filets de protection sociale, crée des difficultés socioéconomiques et entrave le développement durable et la mise en œuvre du Programme 2030 et de l'Accord de Paris. La riposte multilatérale a été timide, eu égard à la gravité de la situation.

47. Dans son exposé sur les priorités pour l'année 2023 présenté à l'Assemblée générale sur les priorités pour 2023, le Secrétaire général a préconisé de « transformer radicalement » l'architecture financière mondiale. L'architecture actuelle n'est pas adaptée à sa destination⁵⁶. Premièrement, elle ne comporte pas les outils nécessaires pour soutenir la liquidité extérieure à court terme en cas de choc extérieur. Deuxièmement, elle ne permet pas de financer le développement à l'échelle requise pour atteindre les objectifs de développement durable. Troisièmement, elle ne permet pas de remédier aux cas de dette insoutenable d'une manière ordonnée, équitable et globale. Dans le plan de relance des objectifs de développement durable qu'il a présenté afin de réaliser le Programme 2030, le Secrétaire général a proposé de mener une riposte multilatérale plus audacieuse en prenant des mesures conjointes à trois niveaux de l'architecture financière mondiale : le filet de sécurité financière mondial, le financement du développement et l'architecture de la dette internationale⁵⁷.

48. La présente section porte sur les priorités dans ces domaines. Outre les réformes structurelles, il est essentiel et urgent de prendre des mesures immédiates.

⁵⁴ Voir International Capital Market Association, « Guidance and explanatory note relating to new specimen clauses for inclusion in commercial loan agreements for sovereign borrowers », 1^{er} novembre 2022.

⁵⁵ Voir International Capital Market Association, « Private Sector Working Group – Climate Resilient Debt Clauses », résumé de la présidence, 9 novembre 2022.

⁵⁶ Voir [A/76/214](#) et [A/77/206](#).

⁵⁷ Voir également [A/77/CRP.1/Add.5](#).

A. Mesures immédiates

49. Le Cadre commun du G20 – actuellement le principal dispositif multilatéral permettant de faire face à l'aggravation des problèmes d'endettement des pays en développement à la suite de la pandémie de COVID-19 – renforce le rôle des créanciers publics bilatéraux des pays membres du G20, membres ou non du Club de Paris. Il partage certaines caractéristiques avec les cadres généraux précédents⁵⁸, comme l'obligation pour les pays débiteurs de rechercher un allègement comparable de la dette auprès de créanciers privés à des conditions au moins aussi favorables que celles qui ont été définies par leurs créanciers publics, ainsi que la priorité donnée aux modalités d'allègement de la dette fondées sur la prolongation des échéances et la réduction des taux d'intérêt plutôt que sur une annulation pure et simple de la dette⁵⁹. Les données disponibles donnent toutefois à penser que les allègements de grande ampleur, notamment l'annulation de la dette par opposition au rééchelonnement, améliorent les perspectives de croissance économique des pays endettés⁶⁰, ce qui reste le moyen le plus sûr de parvenir à un endettement viable.

50. La confiance placée dans le Cadre commun a été minée par ses défauts bien connus⁶¹, à savoir notamment la lenteur du processus. Conjugués à la crainte de voir leur notation révisée à la baisse, ces défauts semblent avoir découragé les candidatures des 73 pays remplissant les conditions fixées⁶². En outre, bien que le Cadre promeuve une plus grande participation du secteur privé, il ne comporte pas de méthode claire pour permettre l'accès à des traitements comparables ni de mécanismes efficaces pour garantir cet accès. Cela étant, comme l'a fait ressortir récemment le cas du Sri Lanka, pays qui ne remplit pas actuellement les conditions nécessaires pour bénéficier du Cadre commun, il faut encore plus de temps pour faire collaborer les créanciers publics sans les mécanismes du Cadre commun.

51. Comme indiqué dans le plan de relance des objectifs de développement durable, le moyen le plus rapide et le plus simple de mettre en place un meilleur outil multilatéral d'allègement de la dette, tout particulièrement avant que d'importants paiements ne deviennent exigibles au titre du service de la dette en 2023 et 2024, consiste à remédier à ces défauts. La Table ronde mondiale sur la dette souveraine, qui est déjà en cours, pourrait y contribuer⁶³.

52. Il convient d'apporter les améliorations suivantes au Cadre commun : premièrement, le service de la dette devrait être automatiquement suspendu pendant les négociations, de façon à alléger les contraintes de liquidité, à éviter l'accumulation

⁵⁸ Ces cadres sont le Club de Paris, fondé en 1956, le plan Brady de 1989, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés de 1996 et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale de 2005.

⁵⁹ Voir Banque mondiale, « Resolving High Debt After the Pandemic: Lessons from Past Episodes of Debt Relief » dans *Global Economic Prospects, janvier 2022* (Washington, 2022).

⁶⁰ Voir Carmen M. Reinhart et Christoph Trebesch, « Sovereign debt relief and its aftermath », *Journal of the European Economic Association*, 2016, vol. 14, n° 1, p. 215-251.

⁶¹ Voir, par exemple, Kristalina Georgieva, Ceyla Pazarbasioglu, « The G20 Common Framework for Debt Treatments Must be Stepped Up », *IMF Blog*, 2 décembre 2021.

⁶² Parmi les quatre pays candidats (le Tchad, la Zambie et l'Éthiopie en 2021 et le Ghana en janvier 2023), deux pays ont conclu un accord de dette. Le Tchad est parvenu à un accord avec ses créanciers publics bilatéraux et privés en novembre 2022 ; cet accord ne comportait pas de réduction pure et simple de la dette, mais un allègement du service de la dette en 2024 et une protection contre le risque de baisse du prix du pétrole (voir Ryadh M. Alkhareif, Emmanuel Moulin, « What the Chad debt deal means », *Financing for Development Lab*, 19 avril 2023). La Zambie a été le deuxième pays à conclure un accord, en juin 2023, uniquement avec des créanciers publics et sans réduction de la dette (voir Fitch Rating, « Zambia's debt deal paves way for next stage of restructuring », 28 juin 2023).

⁶³ Voir FMI, « Global Sovereign Debt Roundtable Press Statement », communiqué de presse n° 23/117, 12 avril 2023.

d'arriérés et à inciter les parties à trouver une solution rapidement ; deuxièmement, le processus devrait être plus prévisible et le calendrier, plus fiable ; troisièmement, l'accès au cadre commun devrait être étendu aux pays à revenu intermédiaire qui sont en situation de surendettement ou presque ; quatrièmement, il faudrait clarifier les moyens de déterminer la comparabilité du traitement et mettre en place des outils concrets pour inciter ou obliger les créanciers privés à participer aux restructurations de la dette publique. Compte tenu des enseignements tirés des initiatives cadres précédentes, ces outils pourraient concerner les échanges de créances permettant d'allonger les échéances et de baisser les taux d'intérêt, les rachats de dette, l'amélioration des conditions du crédit (par exemple des garanties financières et/ou des nantissements), la persuasion, les incitations fiscales et réglementaires, et des mesures législatives (voir sect. III.B).

53. La seconde mesure qu'il est nécessaire de prendre immédiatement consiste à suspendre les commissions additionnelles du FMI, au moins à titre temporaire, comme le préconise le Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière⁶⁴. Dans un contexte marqué par des crises récurrentes et par l'aggravation des vulnérabilités liées à la dette, il est impératif que les prêts du FMI continuent d'atténuer les problèmes de financement des pays en développement (voir sect. III.A).

B. Réformes de l'architecture financière mondiale

54. Le traitement de la dette extérieure souveraine consiste depuis longtemps à apporter tardivement un soutien insuffisant aux pays en développement, ce qui donne généralement lieu à des crises de la dette prolongées, susceptibles de faire reculer le développement d'une décennie ou davantage⁶⁵. Cela a mis en lumière de graves lacunes dans l'architecture de la dette mondiale : les États souverains ne bénéficient pas des protections prévues par la législation pour les faillites des entreprises, alors qu'ils sont traités comme des acteurs commerciaux dans le système financier international⁶⁶, et les négociations volontaires entre le pays débiteur et ses créanciers étrangers sont de moins en moins adaptées aux caractéristiques de plus en plus complexes du paysage actuel de la dette. Outre que la coordination des créanciers a été compliquée par la diversification des créanciers bilatéraux privés, semi-publics et publics (voir sect. II), il y a eu une prolifération des acteurs qui demandent des ressources financières aux États (tels que les bénéficiaires de sentences arbitrales, les fournisseurs impayés et les détenteurs de contrats portant sur des produits dérivés)⁶⁷.

55. Comme souligné dans les rapports précédents⁶⁸ et dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, seul un cadre multilatéral de renégociation de la dette souveraine pourra remédier pleinement au problème du surendettement extérieur des États et constituer un mécanisme efficace, efficient et équitable pour gérer les crises de la

⁶⁴ Voir Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière, « Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation », 8 juin 2022.

⁶⁵ Voir CEPALC, *Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean* (Santiago, 2023).

⁶⁶ Martin Guzman et Joseph E. Stiglitz, « Creating a framework for sovereign debt restructuring that works » in *Too Little, Too Late: The Quest for Resolving Sovereign Debt Crises*. New York: Columbia University Press, 2016.

⁶⁷ Voir Lee Buchheit et Mitu Gulati, « Avoiding a lost decade: An interim update », *Virginia Law and Economics Research Paper*, n° 2023-06, 11 février 2023.

⁶⁸ Voir A/76/214 et A/77/206.

dette d'une manière qui réponde aux besoins de développement des pays en développement.

56. Pour donner une place centrale au développement, il faut également conduire les analyses de la soutenabilité de la dette selon une nouvelle approche qui serait axée sur la réalisation des objectifs de développement durable et tendrait à considérer la position de la balance des paiements comme la principale contrainte économique limitant la croissance et le développement de la plupart des pays en développement. Dans les approches existantes – même celles qui adoptent une perspective à plus long terme – c'est le service de la dette qui devient une fin en soi, plutôt que le développement durable. Une approche axée sur le développement devrait permettre d'évaluer si les pays ont besoin d'un allègement de la dette sous la forme d'abandons de créances afin de pouvoir mettre en œuvre le Programme 2030 et l'Accord de Paris, et si leur dette extérieure et leur dette publique sont soutenables, dans les limites déterminées par leur position extérieure au sein de l'économie mondiale⁶⁹.

57. Il est nécessaire de renforcer la transparence et la gestion de la dette, à la fois pour évaluer la soutenabilité des dettes et pour garantir leur restructuration efficace. Malgré les améliorations récentes⁷⁰, des problèmes subsistent en matière de transparence, tels que la portée insuffisante des données sur la dette contractée ou garantie par l'État. Il faut élargir cette portée de façon à inclure l'ensemble des dettes des États et des administrations locales, des dettes extrabudgétaires, des dettes des entreprises publiques, des passifs éventuels et des dettes garanties par nantissement.

58. Enfin, les États Membres devraient envisager de modifier leur législation nationale afin de faciliter les processus qui permettent la restructuration rapide et ordonnée des dettes souveraines. Dans l'intervalle, les outils contractuels devraient être pris en considération plus largement, comme indiqué dans la section III.B du présent rapport.

⁶⁹ Voir CNUCED, « UNCTAD Sustainable Development Finance Assessment Framework: Linking debt sustainability to the achievement of the 2030 Agenda », Projet concernant la COVID-19 financé par le Compte de l'ONU pour le développement, document 1, n° 6/22, novembre 2022.

⁷⁰ Voir [A/77/206](#).

Annexe

Dette extérieure des pays en développement

(En milliards de dollars des États-Unis)

	2019	2020	2021	2022 ^a
Ensemble des pays en développement^b				
Encours total de la dette extérieure ^c	9 890,7	10 400,8	11 198,0	11 410,0
Dette extérieure à long terme	7 096,4	7 552,5	7 783,1	7 802,3
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	46,5 %	47 %	51,4 %	51,7 %
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	46,4 %	47 %	48,6 %	48,3 %
Dette extérieure à court terme	2 625,7	2 628,2	2 980,2	3 155,2
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dette extérieure totale/PIB	30,0	32,8	30,1	28,8
Dette extérieure totale/exportations ^e	116,4	135,0	112,1	100,1
Service de la dette/exportations ^e	15,2	16,4	13,7	12,9
Réserves/dette extérieure à court terme	267,1	282,5	259,5	233,2
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	4,3	4,7	4,3	4,8
Asie de l'Est et Pacifique				
Encours total de la dette extérieure ^c	3 934,1	4 300,9	4 728,5	4 757,9
Dette extérieure à long terme	2 258,7	2 574,4	2 666,9	2 601,1
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	34,4 %	34,6 %	36,6 %	39,9 %
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	65,6 %	65,4 %	63,4 %	60,1 %
Dette extérieure à court terme	1 657,0	1 706,5	1 979,4	2 042,7
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dette extérieure totale/PIB	22,4	24,2	22,4	22,0
Dette extérieure totale/exportations ^e	87,1	96,6	84,4	79,4
Service de la dette/exportations ^e	11,1	10,5	10,3	9,9
Réserves/dette extérieure à court terme	251,6	262,2	233,4	212,0
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	1,5	1,9	2,0	2,7
Europe et Asie centrale				
Encours total de la dette extérieure ^c	694,3	704,7	705,7	759,6
Dette extérieure à long terme	551,3	542,3	547,4	551,2
Dette publique ou garantie par l'État/dette extérieure à long terme	37,4 %	40,7 %	41,5 %	41,9 %
Dette privée non garantie/dette extérieure à long terme	62,6 %	59,3 %	58,5 %	58,1 %
Dette extérieure à court terme	138,5	156,4	142,7	195,0
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dette extérieure totale/PIB	60,7	64,7	56,4	53,7
Dette extérieure totale/exportations ^e	180,7	228,1	166,1	141,8
Service de la dette/exportations ^e	34,5	42,4	27,9	25,2
Réserves/dette extérieure à court terme	125,7	112,3	134,7	108,8
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	8,3	9,2	9,4	6,8
Amérique latine et Caraïbes				
Encours total de la dette extérieure ^c	2 476,8	2 489,7	2 626,6	2 686,4
Dette extérieure à long terme	2 028,2	2 069,0	2 137,1	2 180,8

	2019	2020	2021	2022 ^a
Dettes publique ou garantie par l'État/dettes extérieures à long terme	51,5 %	52,7 %	52,4 %	51,1 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	48,5 %	47,3 %	47,6 %	48,9 %
Dettes extérieures à court terme	380,7	336,2	365,3	382,0
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dettes extérieures totales/PIB	44,4	53,2	48,9	44,0
Dettes extérieures totales/exportations ^e	198,2	231,9	190,2	164,9
Service de la dette/exportations ^e	29,8	32,0	26,2	23,4
Réserves/dettes extérieures à court terme	225,5	266,6	255,3	226,7
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	9,5	9,4	7,6	7,5
Moyen-Orient et Afrique du Nord				
Encours total de la dette extérieure ^c	1 266,4	1 321,3	1 431,6	1 444,1
Dettes extérieures à long terme	1 005,2	1 060,7	1 076,3	1 074,5
Dettes publique ou garantie par l'État/dettes extérieures à long terme	72,4 %	73,7 %	73,5 %	71,3 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	27,6 %	26,3 %	26,5 %	28,7 %
Dettes extérieures à court terme	223,7	212,1	253,4	278,6
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dettes extérieures totales/PIB	41,7	49,5	45,3	38,1
Dettes extérieures totales/exportations ^e	96,6	138,1	105,5	76,2
Service de la dette/exportations ^e	10,8	15,9	11,5	9,9
Réserves/dettes extérieures à court terme	499,9	493,6	428,4	405,4
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	6,2	10,2	10,4	6,1
Asie du Sud				
Encours total de la dette extérieure ^c	801,9	828,0	910,6	949,5
Dettes extérieures à long terme	648,9	676,9	717,2	748,1
Dettes publique ou garantie par l'État/dettes extérieures à long terme	56,4 %	56,9 %	57,8 %	54,5 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	43,6 %	43,1 %	42,2 %	45,5 %
Dettes extérieures à court terme	135,7	131,4	151,6	159,7
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dettes extérieures totales/PIB	21,9	23,7	22,3	21,9
Dettes extérieures totales/exportations ^e	126,5	141,4	117,0	105,0
Service de la dette/exportations ^e	11,9	16,5	9,3	9,8
Réserves/dettes extérieures à court terme	397,7	518,5	482,5	401,6
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	5,3	7,0	4,7	6,7
Afrique subsaharienne				
Encours total de la dette extérieure ^c	717,3	756,2	795,0	812,4
Dettes extérieures à long terme	604,0	629,1	638,2	646,6
Dettes publique ou garantie par l'État/dettes extérieures à long terme	71 %	72,7 %	74 %	73,5 %
Dettes privées non garanties/dettes extérieures à long terme	29 %	27,3 %	26 %	26,5 %
Dettes extérieures à court terme	90,2	85,6	87,7	97,1
Indicateurs relatifs à la dette (en pourcentage)^d				
Dettes extérieures totales/PIB	40,3	44,6	41,8	39,4
Dettes extérieures totales/exportations ^e	178,5	233,5	181,3	157,4
Service de la dette/exportations ^e	18,1	22,5	19,3	17,7

	2019	2020	2021	2022 ^a
Réserves/dette extérieure à court terme	163,5	168,6	189,3	162,5
Service de la dette publique ou garantie par l'État/recettes publiques	13,8	15,2	13,6	18,4

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

Abréviation : PIB = produit intérieur brut.

^a Les chiffres pour 2022 sont des estimations du secrétariat de la CNUCED.

^b Les pays en développement sont définis conformément aux classifications des pays utilisées pour les statistiques de la CNUCED.

^c L'encours total de la dette extérieure recouvre la dette extérieure à long terme, la dette extérieure à court terme et l'utilisation des crédits du FMI.

^d Les séries de données utilisées pour le calcul des ratios ont été ajustées en fonction des données disponibles.

^e Exportations de biens et de services et revenus primaires.