

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique****Soixante-dix-neuvième session**

Bangkok et en ligne, 15-19 mai 2023

Point 4 g) de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'application du Programme de développement**durable à l'horizon 2030 en Asie et dans le Pacifique et****questions relatives à l'appareil subsidiaire de la****Commission : politiques macroéconomiques, réduction de la
pauvreté et financement du développement****Assurer la soutenabilité de la dette publique tout en
poursuivant la réalisation des objectifs de développement
durable****Note du secrétariat***Résumé*

L'activité économique en Asie et dans le Pacifique a considérablement ralenti en 2022 et devrait rester faible en 2023, dans un contexte marqué par une inflation élevée, une économie mondiale chancelante et l'incertitude causée par la guerre en Ukraine. Pour faire face à la montée de l'inflation et à la hausse des taux d'intérêt dans les économies avancées, le resserrement monétaire s'est accéléré dans plusieurs économies de la région Asie-Pacifique depuis le second semestre de 2022. Ces conditions ont des répercussions sur la situation budgétaire et la dette des économies en développement. Les niveaux d'endettement public dans la région ont augmenté, ce qui, conjugué à des coûts de financement en hausse et à des perspectives économiques peu encourageantes, donne à penser que le risque de surendettement public sera considérable dans les années à venir. Cela signifie que les moyens budgétaires disponibles pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable et de l'action climatique resteront vraisemblablement limités.

Cependant, les analyses prévisionnelles stratégiques effectuées par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique en prenant en compte les mégatendances climatiques et socioéconomiques ainsi que les scénarios de mise en œuvre des objectifs de développement durable dans des conditions macroéconomiques difficiles montrent que des niveaux d'endettement plus élevés ne sont pas nécessairement une mauvaise chose et ne se traduisent pas toujours par un risque plus élevé de surendettement. À partir de ces analyses prévisionnelles, un examen approfondi des profils de la dette publique nationale révèle que la soutenabilité de la dette dépend de plusieurs facteurs, notamment de la santé budgétaire et de la capacité à assurer le service de la dette, des raisons et de l'objectif de l'augmentation de la dette, du type de dette (intérieure ou extérieure), du profil du créancier et de certains aspects structurels, institutionnels et de gouvernance. Il est également nécessaire d'adopter une approche globale et prospective à long terme pour évaluer la soutenabilité de la dette publique actuelle et future en Asie et dans le Pacifique, en tenant dûment compte, entre autres paramètres, des besoins

* ESCAP/79/1/Rev.2.

d'investissement nationaux liés aux objectifs ; des stratégies nationales de financement des objectifs et des avantages socioéconomiques et environnementaux des investissements publics à la lumière de grandes tendances telles que les changements climatiques et le vieillissement de la population.

En adoptant des politiques nationales audacieuses et une démarche tirant profit du multilatéralisme et de la collaboration, le renforcement de la marge d'action budgétaire pour assurer la soutenabilité de la dette publique et honorer les engagements liés au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à l'action climatique ne devrait pas être une tâche onéreuse. Parmi les politiques nationales possibles pour la mise en œuvre prospective, on peut citer : l'augmentation des recettes fiscales grâce à une administration fiscale renforcée et plus efficace, l'élargissement de la base d'imposition et un recours accru à une imposition directe et progressive ; l'amélioration de l'efficacité allocative et de l'efficacité opérationnelle des dépenses publiques et de leur efficacité, y compris par l'utilisation de la technologie numérique ; le renforcement de l'administration de la dette publique. Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle de la communauté internationale du développement dans le renforcement et la facilitation de discussions coordonnées entre débiteurs et créanciers, notamment pour la restructuration de la dette, ainsi que dans l'accélération des progrès vers des mécanismes et des cadres internationaux communs de règlement de la dette.

La Commission est invitée à examiner et à soumettre au débat les stratégies envisagées et les propositions prospectives figurant dans le présent document, à faire part de ses observations et à donner des orientations au secrétariat à cet égard afin de l'aider à orienter ses prochains travaux d'analyse ainsi que la planification et la préparation de l'assistance technique et des projets de renforcement des capacités. Les membres et les membres associés de la Commission sont invités à partager leurs expériences et initiatives spécifiques sur ces questions.

I. Introduction

1. La guerre en Ukraine et la crise du coût de la vie ont conduit à un accroissement de la pauvreté et des inégalités en Asie et dans le Pacifique, aggravant les conséquences socioéconomiques de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Historiquement, une inflation élevée sape la stabilité économique, tandis que la hausse des taux d'intérêt augmente les tensions budgétaires et le poids de l'endettement des économies en développement. De telles conditions économiques font qu'il est difficile pour les pays de continuer à investir dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 qui vise à transformer notre monde pour un avenir inclusif et durable. En particulier, une accumulation dangereuse de la dette publique après la pandémie, associée à des perspectives de croissance économique peu favorables et à des taux d'intérêt plus élevés, a considérablement accru le risque de surendettement public dans la région. Ainsi, les moyens budgétaires disponibles pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable et de l'action climatique resteront vraisemblablement limités.

2. Compte tenu de ces perspectives, le présent document plaide en faveur d'un changement significatif dans la manière d'envisager l'utilisation de la dette publique pour qu'elle profite au développement. De nouvelles perspectives d'analyse budgétaire et de la dette publique sont présentées pour aider les pays en développement de la région à continuer à investir dans la réalisation des objectifs de développement durable tout en maintenant une dette publique soutenable à long terme.

3. Dans le présent document, les techniques d'analyse prévisionnelle stratégique¹ sont appliquées pour étudier l'utilisation de la dette de manière structurée et systématique, ainsi que pour faciliter la modélisation des développements socioéconomiques futurs sur la base de scénarios liés à un environnement budgétaire, monétaire et socioéconomique changeant². Les scénarios prévisionnels élaborés pour les tendances socioéconomiques et climatiques et leur possible atténuation au moyen d'investissements dans les objectifs de développement durable présentent différents descriptifs des risques globaux de la dette et comprennent des évaluations des risques liés à la soutenabilité. Une telle analyse permet de mieux se préparer à d'éventuelles situations de surendettement et de mesurer pleinement les possibilités de développement orientées vers la réalisation des objectifs de développement durable. Les résultats de l'analyse permettent de formuler des recommandations stratégiques afin de parvenir à un développement économique plus inclusif et durable.

4. On trouvera dans le présent document une mise en contexte des tendances mondiales et régionales qui ont des incidences sur les besoins financiers et les ressources des gouvernements, suivie d'une description de la situation actuelle concernant la disponibilité des fonds de la dette pour appuyer les dépenses publiques. Le document comprend également des propositions de politiques qui peuvent être utilisées pour réduire la pression budgétaire et le surendettement en augmentant les recettes fiscales, en améliorant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et en renforçant l'administration de la dette publique. Il présente aussi des propositions visant à aider les pays et les territoires aux prises avec des niveaux élevés de surendettement à s'engager concrètement dans la restructuration de la dette souveraine. En outre, il indique comment la communauté internationale du développement pourrait intensifier ses efforts pour aider les gouvernements de la région Asie-Pacifique en élaborant plus rapidement des mécanismes internationaux communs de règlement de la dette et des cadres de restructuration.

II. Contexte

5. L'activité économique en Asie et dans le Pacifique a nettement ralenti en 2022 et devrait rester timide en 2023 en raison de l'inflation élevée, de la mauvaise santé de l'économie mondiale et de l'incertitude résultant de la guerre en Ukraine. La croissance moyenne de la production des économies en développement de l'Asie et du Pacifique a été estimée à 3,5 % en 2022 (contre 7,1 % en 2021) et devrait être d'environ 4,4 % en 2023. L'inflation est passée de 3,5 % en 2021 à 7,7 % en 2022 en raison de la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie et devrait se maintenir à un niveau élevé (6 %) en 2023. Cette inflation historiquement forte ne sape pas seulement la stabilité économique, elle touche aussi les ménages à faibles revenus plus que les autres, aggravant les terribles conséquences socioéconomiques de la pandémie de COVID-19. La stabilisation des prix et la protection des personnes vulnérables ne sont pas que des questions macroéconomiques, mais aussi des facteurs essentiels de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans la région.

¹ Par exemple, voir Programme des Nations unies pour le développement, Centre mondial pour l'excellence du service public, *Foresight Manual : Empowered Futures for the 2030 Agenda* (Singapour, 2018).

² Pour plus de détails, voir *Economic and Social Survey for Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the SDGs* (à paraître).

6. Pour faire face à la flambée de l'inflation dans la région, le resserrement monétaire s'est accéléré dans plusieurs économies de la région Asie-Pacifique depuis le second semestre de 2022. Étant donné que l'offre et la demande sont responsables de l'inflation élevée dans la plupart des économies, il est devenu de plus en plus compliqué de mettre en œuvre une politique monétaire. Les banques centrales de la région doivent, d'une part, gérer les anticipations inflationnistes compte tenu de facteurs axés sur l'offre, et, d'autre part, pallier les effets négatifs de la hausse des taux d'intérêt sur les perspectives de reprise économique. En outre, elles doivent rester vigilantes face aux pressions exercées en vue de déprécier leur monnaie dans le contexte de la hausse des taux d'intérêt dans les économies avancées. Selon l'évaluation de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, les taux d'intérêt dans la région devraient rester élevés en 2023.

7. Les besoins financiers des gouvernements pour appuyer leurs dépenses de développement augmentent. Ils ont, par exemple, besoin de ressources pour appuyer une politique monétaire visant à contenir la hausse de l'inflation en atténuant l'augmentation du coût de la vie par des subventions ciblées ou des aides ponctuelles afin de protéger les ménages pauvres de la hausse des prix des denrées alimentaires, dans un contexte de risque de troubles sociaux. Une marge de manœuvre budgétaire est également nécessaire pour mettre en place des mesures de relance anticycliques, compte tenu du risque du ralentissement brutal de l'économie mondiale en 2023. Au vu du peu de progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable, il est capital de satisfaire les besoins de financement futurs – qui seront considérables – si l'on veut atteindre ces objectifs. Dans le même temps, les besoins de financement pour la lutte contre les changements climatiques, notamment l'atténuation et l'adaptation, ainsi que les pertes et dommages résultant des catastrophes d'origine climatique, pèsent également sur les finances publiques.

III. Situation au regard de la dette publique en Asie et dans le Pacifique

8. En 2019, avant la pandémie de COVID-19, le ratio moyen de la dette publique par rapport au produit intérieur brut dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique a atteint 40,4 %, son plus haut niveau depuis 11 ans. En 2021, il a continué d'augmenter pour atteindre 49,1 %. La dette publique des deux tiers des économies de la région Asie-Pacifique est actuellement à son plus haut niveau depuis 2008. Compte tenu du creusement des déficits budgétaires, de l'augmentation des besoins d'emprunt et de la hausse des taux d'intérêt, les paiements à effectuer au titre du service de la dette publique devraient également augmenter dans de nombreux pays de la région au cours des prochaines années.

9. Le creusement des déficits budgétaires primaires, c'est-à-dire les déficits budgétaires totaux excluant les intérêts, est la première cause de l'augmentation généralisée du niveau de la dette publique en Asie et dans le Pacifique au cours de la décennie écoulée. Pour plusieurs pays débiteurs, en particulier ceux qui dépendent de la dette extérieure, la dépréciation de la monnaie a également contribué à l'augmentation des niveaux d'endettement. En revanche, pour ce qui a trait aux coûts d'emprunt, la forte croissance économique passée a contribué à limiter l'explosion de la dette dans une certaine mesure.

10. Près de la moitié des économies en développement de la région Asie-Pacifique dépendent encore fortement de la dette extérieure, en particulier des créanciers publics bilatéraux et multilatéraux³. La Banque asiatique de développement et la Banque mondiale restent les principaux créanciers multilatéraux de la région. Toutefois, les modalités de leurs prêts sont devenues moins favorables au fil du temps, la part des prêts concessionnels ayant chuté de 51 % de l'ensemble des prêts en 2008 à 26 % en 2021. Outre les créanciers publics, les créanciers obligataires privés, tels que les investisseurs institutionnels et individuels, jouent un rôle de plus en plus important dans le paysage des créanciers souverains de la région.

11. Plusieurs petits États insulaires en développement et pays en développement sans littoral ont connu les plus fortes augmentations de leur dette contractée auprès de la Chine, principalement pour des projets d'infrastructure dans le cadre de l'initiative « Une Ceinture et une Route ». Les prêts accordés par la Chine aux pays de la région ont été multipliés par près de 12, passant de 6 milliards de dollars en 2008 à 71 milliards de dollars en 2021. Toutefois, la part des prêts concessionnels a été très faible (seulement 4 % de l'ensemble des prêts).

12. Plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique, dont certains ont un niveau d'endettement relativement élevé, ont émis davantage d'obligations d'État en monnaie locale sur les marchés intérieurs en 2020 et 2021, principalement pour financer les plans de relance dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. Ces émissions d'obligations peuvent effectivement contribuer à élargir la base d'investisseurs et à accroître la solidité et les liquidités des marchés de capitaux intérieurs, mais les gouvernements doivent se méfier du risque croissant de sorties soudaines de capitaux, étant donné que les avoirs étrangers dans ces obligations ont également augmenté depuis 2008.

13. Le risque de surendettement public augmente en Asie et dans le Pacifique. Selon le Cadre de soutenabilité de la dette pour les pays à faible revenu, 11 pays de la région présentent un risque élevé de surendettement, dont huit petits États insulaires en développement. Parmi les économies de l'Asie et du Pacifique pour lesquelles on dispose d'une note souveraine établie par les agences de notation, 18 sont classées en dessous du niveau d'investissement. Comme ces économies sont considérées comme présentant un haut risque lié au budget et à la dette, les coûts d'emprunt public sont généralement plus élevés.

14. Alors qu'il est urgent de combler le déficit de financement pour atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les ambitions climatiques dans un futur proche, il est temps pour les décideurs et la communauté internationale du développement de repenser le lien entre dette et développement en se projetant dans l'avenir en mettant l'accent sur les mégatendances socioéconomiques et climatiques sous-jacentes⁴. Il faut informer davantage sur le fait qu'une dette publique plus élevée, si elle est utilisée de manière judicieuse, peut être un outil puissant pour le développement durable. Les seuils d'endettement public préconisés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et utilisés dans leurs évaluations de la dette sont supposés être « optimaux ». Or, ils sont trop bas et contribuent à des résultats de développement qui ne sont pas optimaux. Un examen approfondi des particularités de la dette publique des pays sous des angles divers révèle qu'un niveau d'endettement élevé n'est pas

³ Ibid., chap. 2.

⁴ Ibid., chap. 2.

nécessairement une mauvaise chose. Dans certains cas – comme dans celui du Japon et de Singapour –, cela ne se traduit pas par un risque plus élevé de surendettement. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, tels que la santé budgétaire et la capacité à assurer le service de la dette, les raisons et l'objectif de l'augmentation de la dette, la composition de la dette (intérieure ou extérieure), le profil du créancier et certains aspects structurels, institutionnels et de gouvernance. Le poids accordé à telle ou telle caractéristique dans l'évaluation du surendettement varie d'un pays à un autre et implique une part de subjectivité.

15. Il faut également remanier les outils conventionnels d'évaluation de l'endettement afin d'obtenir des évaluations plus approfondies de la soutenabilité de la dette. La démarche actuelle de l'analyse du degré d'endettement public tolérable s'attache principalement à maintenir la dette à des niveaux soutenables à court terme. Elle compromet la capacité des gouvernements à accéder aux ressources financières et n'est pas compatible avec une évolution à long terme vers un développement inclusif et durable. Il est nécessaire d'adopter une démarche globale à long terme de l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique qui tienne dûment compte, entre autres caractéristiques, des besoins d'investissement d'un pays aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable, des stratégies nationales de financement des objectifs de développement durable et des avantages socioéconomiques et environnementaux des investissements publics. Partant de ce constat, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique a mis au point une approche optimisée et prospective de l'évaluation de la soutenabilité de la dette⁵ et s'efforcera de mobiliser les États membres lors de la quatrième session du Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement qui se tiendra à Bangkok dans le courant de l'année 2023, ainsi que dans le cadre de projets d'assistance technique.

IV. Politiques visant à renforcer la marge de manœuvre budgétaire

16. En adoptant des politiques nationales audacieuses et une démarche tirant profit du multilatéralisme et de la collaboration, le renforcement de la marge d'action budgétaire pour assurer la soutenabilité de la dette publique et satisfaire aux ambitions que porte le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'action climatique ne devrait pas être une tâche onéreuse. Les études thématiques établies en vue des soixante-dix-septième et soixante-dix-huitième sessions de la Commission présentent une analyse détaillée de plusieurs de ces politiques prospectives. L'analyse ci-dessous met en évidence les principales politiques.

A. Augmentation des recettes fiscales

17. Le renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale peut contribuer à réduire l'évasion fiscale des entreprises et des particuliers. L'amélioration du respect des obligations au regard de l'impôt permet non seulement d'augmenter les recettes fiscales, mais aussi de reculer d'éventuelles augmentations futures des taux d'imposition. D'autres mesures consistent à renforcer l'efficacité de l'administration fiscale, notamment en adoptant et en appliquant une législation fiscale efficace ; en ayant davantage recours aux technologies de l'information dans les opérations fiscales, telles que la facturation et la déclaration fiscales dématérialisées ; en simplifiant les

⁵ Ibid., chap. 4.

procédures fiscales ; en adoptant des contrôles de conformité fondés sur le risque. Des unités spéciales consacrées aux gros contribuables peuvent également être mises en place.

18. Les gouvernements devraient également chercher à élargir l'assiette fiscale en rationalisant les exonérations fiscales existantes, en formalisant les activités économiques informelles et en créant de nouveaux impôts dont les recettes seraient consacrées à un développement vert inclusif et prospectif. Par exemple, les mesures d'incitation fiscale généreuses visant à promouvoir les projets d'investissement étrangers dans les industries à forte intensité de carbone pourraient être rationalisées ou supprimées. En plus de soutenir la formalisation de l'économie, la dématérialisation des systèmes d'administration fiscale élargit également l'assiette fiscale, compte tenu de la croissance rapide de l'économie numérique⁶.

19. Dans la plupart des économies de la région Asie-Pacifique, les régimes fiscaux reposent sur des impôts indirects, tels que les taxes à la consommation, plutôt que sur des impôts directs, tels que l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ceci est dû principalement à l'importance des secteurs non structurés de l'économie et à la capacité limitée de l'administration fiscale à collecter les impôts directs⁷. En s'affranchissant de la dépendance aux impôts indirects, il est possible d'augmenter les recettes publiques futures et de réduire les inégalités de revenus. À cet égard, les gouvernements devraient s'efforcer d'exploiter le potentiel d'une fiscalité plus directe dans les années à venir, en particulier d'un impôt sur le revenu des particuliers plus progressif.

20. Les nouveaux défis transfrontières en matière de fiscalité nécessitent également de renforcer la coopération dans ce domaine aux niveaux régional et mondial. Les nouveaux modèles d'entreprise et l'évolution du paysage économique mondial rendent plus difficile l'application des modèles d'imposition traditionnels qui reposent sur la notion de territoire et sur les biens corporels. À titre d'exemple, on peut citer l'essor de l'économie numérique, les flux financiers illicites, le transfert des bénéfices par les entreprises multinationales et l'évasion fiscale des particuliers fortunés. La région Asie-Pacifique bénéficierait à l'avenir de dialogues politiques plus approfondis, de la mise en commun des connaissances et des meilleures pratiques et d'un renforcement des capacités en matière de coopération fiscale internationale.

B. Amélioration de l'efficacité et de l'efficacé des dépenses publiques

21. Les pays de l'Asie et du Pacifique peuvent améliorer la gestion des dépenses publiques en renforçant l'efficacité allocative et l'efficacité opérationnelle. Pour améliorer l'efficacité allocative, il faut établir des liens entre les budgets annuels, les objectifs de développement durable et d'autres priorités de développement futur au niveau national. Pour ce faire, il est possible d'adopter des approches budgétaires axées sur le genre, les préoccupations climatiques ou les objectifs de développement durable. Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle passe par une meilleure gestion du cycle des projets, ce qui implique notamment d'appliquer la diligence raisonnable, d'avoir des projets d'une taille appropriée et de mettre en place des contrôles rigoureux des projets et des mesures de lutte contre la corruption.

⁶ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2022: Building Forward Fairer – Economic Policies for an Inclusive Recovery and Development* (publication des Nations Unies, 2022).

⁷ Ibid.

22. En ce qui concerne l'efficacité allocative, le budget de la défense de nombreuses économies de la région Asie-Pacifique représente encore plus de 10 % du total des dépenses publiques⁸. En Thaïlande, le budget de la défense a été partiellement réaffecté au financement de la création d'un programme de soins de santé universel, qui profite davantage au développement⁹. Outre les dépenses de défense, le secteur public reste le principal employeur dans plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique où les salaires de la fonction publique représentent plus de la moitié du total des dépenses publiques¹⁰. À cet égard, les gouvernements pourraient réévaluer leurs priorités futures et allouer davantage de ressources à d'autres postes de dépenses, comme le renforcement de la sécurité alimentaire et énergétique et la réalisation des ambitions nationales en matière de climat.

23. En ce qui concerne l'efficacité opérationnelle, les programmes peuvent jouer un rôle important dans la dématérialisation et le ciblage des dépenses publiques. Le recours accru à l'informatique devrait être facilité tout au long du processus, de l'affectation des crédits à l'évaluation des dépenses et des effets. Ceci est particulièrement important pour les dépenses publiques essentielles, telles que les soins de santé, l'éducation et la protection sociale, qui ont considérablement réduit la pauvreté et les inégalités de revenus dans la région Asie-Pacifique¹¹. Dans le Pacifique, les dépenses de santé ont été réorientées vers les soins préventifs, les services de santé spécialisés et les traitements précoces. Cette approche a permis d'améliorer l'efficacité des dépenses de santé et devrait rester la voie à suivre du point de vue de la prospective stratégique.

24. La distribution de subventions publiques pour les produits de première nécessité aide les ménages vulnérables à faire face aux chocs induits par l'évolution des prix des produits de base. Dans un contexte de flambée des prix des denrées à l'échelle mondiale, les gouvernements peuvent envisager de renforcer l'ampleur et le ciblage des subventions alimentaires, comme les programmes alimentaires scolaires. De même, des subventions énergétiques ciblées peuvent être utilisées pour compenser la hausse des prix de l'énergie, même si ces programmes devraient être temporaires afin d'éviter de perturber la transition à long terme vers des énergies propres et renouvelables. Pour accroître l'efficacité et la transparence de ces programmes de subvention, les gouvernements devraient s'efforcer d'adopter, dans un avenir proche, des systèmes numériques pour faciliter la tenue et la gestion des programmes de subvention, à l'instar du programme Aadhaar en Inde. Plus généralement, promouvoir la sécurité alimentaire et énergétique à long terme permettrait d'alléger les coûts futurs des subventions.

C. Meilleure gestion de la dette publique

25. Pour faire face à l'augmentation des niveaux de la dette publique et aux risques croissants liés à la soutenabilité de la dette, les gouvernements peuvent rendre la gestion de la dette publique plus efficace. Cela peut notamment permettre de réduire les coûts de financement et d'améliorer la gestion des risques. À cette fin, les gouvernements devraient, dans les années à venir,

⁸ *Reclaiming Our Future: A Common Agenda for Advancing Sustainable Development in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, 2022).

⁹ *Economic and Social Survey for Asia and the Pacific 2018: Mobilizing Finance for Sustained, Inclusive and Sustainable Economic Growth* (publication des Nations Unies, 2018).

¹⁰ *Reclaiming Our Future*.

¹¹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2018 et Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2022*.

s'efforcer de mettre en place ou de respecter les bonnes pratiques de gestion de la dette publique exposées ci-après :

- a) Des objectifs clairs en matière de gestion de la dette et des cadres juridiques transparents qui autorisent l'emprunt et l'émission de garanties publiques ;
- b) Une coordination budgétaire et monétaire forte et efficace ;
- c) Des organismes de gestion de la dette publique distincts de l'appareil d'État et tenus de rendre des comptes, afin de renforcer la crédibilité des politiques ;
- d) La collecte, le suivi et la communication en temps utile des données relatives à la dette publique ;
- e) Un juste équilibre entre les coûts du service de la dette et le niveau de risque, en raison du risque de refinancement, de la réalisation du passif budgétaire éventuel et des risques découlant de la volatilité des taux d'intérêt, des taux de change et de la liquidité du marché ;
- f) Un système efficace de gestion de la trésorerie de l'État, avec des comptes bancaires centralisés et la capacité de faire des prévisions de flux de trésorerie précises.

26. De nombreux pays de la région Asie-Pacifique ont adopté de bonnes pratiques en matière de gestion de la dette publique. Par exemple, l'Indonésie a créé un Forum de stabilité du système financier – composé du Ministère des finances, de la Banque d'Indonésie, de l'Autorité des services financiers et de la Société indonésienne d'assurance-dépôts – afin de renforcer la coordination des politiques budgétaires et monétaires. Ce forum se réunit régulièrement et ses membres font part de leurs évaluations des facteurs macroéconomiques et politiques qui influencent la stabilité économique et financière. Pour promouvoir une gestion responsable de la dette, le Népal a créé en 2018 l'Organisme de gestion de la dette publique afin de centraliser toutes les fonctions de gestion de la dette au sein du Ministère des finances. Par ailleurs, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a modifié la loi sur la responsabilité budgétaire pour tenir compte de l'absorption des passifs éventuels et a créé un bureau interinstitutions, relevant du Département du Trésor, qui est chargé de suivre et d'apurer les arriérés.

V. Envisager une restructuration de la dette souveraine

27. Un défaut de paiement de la dette souveraine peut entraîner des coûts socioéconomiques importants pour les pays débiteurs, et ce pour plusieurs raisons. On estime que les pertes de production économique dues à un défaut de paiement de la dette souveraine représentent de 1 à 4 % du produit intérieur brut par an à court et à moyen terme¹². Les conséquences peuvent également être durables, avec une aggravation sensible de la pauvreté et une détérioration des indicateurs sociaux¹³. Le coût élevé des défauts souverains s'explique par des facteurs tels que l'augmentation des coûts d'emprunt, l'exclusion des marchés de capitaux, les répercussions sur la réputation, les coûts sur le plan financier et politique au niveau national, ainsi que les sanctions directes et les

¹² Voir Dmitry Kuvshinov et Kaspar Zimmermann, « Sovereigns going bust: estimating the cost of default », *European Economic Review*, vol. 119 (octobre 2019), p. 1-21 ; Silvia Marchesi et Tania Masi, « Life after default : private and official deals », *Journal of International Money and Finance*, vol. 113 (mai 2021) ; Juan P. Farah-Yacoub et al., « The social costs of sovereign default », Policy Research Working Paper, N° 10157 (Washington, Banque mondiale, 2022).

¹³ Voir Farah-Yacoub et al., « The social costs of sovereign default ».

coûts commerciaux. Les créances non remboursées entraînent également des négociations interminables, un surendettement prolongé et la nécessité d'une restructuration répétée de la dette.

28. La restructuration de la dette est le principal moyen de limiter les dommages dans un scénario de défaut souverain potentiel ou avéré. En combinant différentes mesures de prolongation des échéances, d'ajustement des coupons et de décote du principal¹⁴, il est possible de créer la marge de manœuvre nécessaire pour assurer la continuité des dépenses publiques essentielles, réduire les charges budgétaires, retrouver l'accès aux marchés financiers et restaurer la résilience financière à long terme.

29. La plupart des plans de restructuration de la dette souveraine ne sont pas suffisamment préventifs et sont trop modestes. Lorsque la restructuration de la dette est effectuée trop tardivement, c'est principalement en raison de préoccupations liées aux coûts politiques sur le plan intérieur et à l'instabilité financière. En outre, l'incapacité des marchés internationaux des capitaux à reconnaître les situations d'endettement insoutenables ainsi que l'opinion courante selon laquelle une offre de restructuration est considérée comme un défaut souverain de facto contribuent également à retarder les restructurations. Par ailleurs, les restructurations de la dette qui interviennent trop tard n'atteignent pas leur objectif premier, qui est de rétablir la viabilité budgétaire à long terme. On peut être tenté de procéder à une restructuration superficielle parce que le contraire signifierait accepter les échecs politiques et décisionnels, ainsi que les pertes financières, ce qui entraîne divers coûts, tant pour les pays débiteurs que pour leurs créanciers.

30. L'examen des profils de la dette (à l'aide d'une analyse prévisionnelle stratégique) et des défaillances passées met en évidence quelques priorités en matière de restructuration de la dette. Du point de vue du pays débiteur, les résultats de l'examen font ressortir plusieurs étapes à suivre dans le processus de restructuration de la dette souveraine, notamment les suivantes :

a) *Entreprendre une évaluation complète et réaliste de la soutenabilité de la dette publique en se penchant sur les grandes tendances socioéconomiques et climatiques, qui déterminent les dépenses à engager sur le long terme et définissent souvent leur qualité et les retours sur investissement.* Cette évaluation peut être réalisée par l'État lui-même s'il dispose de capacités intérieures suffisantes. Toutefois, dans la grande majorité des cas, le pays débiteur effectue cette analyse du degré d'endettement tolérable en bénéficiant d'un soutien important de la part des partenaires de développement, notamment du Fonds monétaire international.

b) *Déterminer l'étendue de la restructuration.* Une décision importante consiste à savoir s'il faut limiter la restructuration à la seule dette intérieure ou extérieure ou procéder à une restructuration globale qui couvre les deux. Cette décision a des conséquences importantes sur l'approche de la restructuration, car chaque formule présente des avantages et des inconvénients. Par exemple, la restructuration de la dette intérieure offre au pays débiteur une plus grande flexibilité dans la conception du plan de restructuration, en limitant les risques de rejet par les créanciers et en prévenant les litiges potentiels.

¹⁴ Les prolongations d'échéance, parfois appelées rééchelonnement ou reprofilage, désignent les reports des dates d'échéance de paiement des intérêts ou de remboursement du principal, ainsi que l'introduction d'un délai de grâce. Elles peuvent également réduire la valeur actuelle de l'encours de la dette, mais ces réductions tendent à être limitées. Les ajustements de coupons correspondent à des réductions des taux d'intérêt sur l'encours de la dette. Les décotes du principal correspondent à des réductions du principal de la dette.

Toutefois, dans ce cas-là, la stabilité financière nationale serait la principale préoccupation, car les institutions financières nationales sont souvent exposées à des risques importants liés à la dette souveraine nationale. En ce qui concerne la restructuration de la dette extérieure, la principale préoccupation est le coût pour la réputation du pays sur les marchés financiers internationaux, en particulier lorsque la dette intérieure est exclue de la restructuration.

c) *Préparation de propositions de restructuration concernant l'étendue et les éléments de la restructuration de la dette pour les différents créanciers.* Ces propositions servent à préparer les créanciers et marquent le début d'un processus de négociation formel. Certaines propositions sont rendues publiques, tandis que d'autres ne sont divulguées qu'aux créanciers cibles et font l'objet d'accords de non-divulgateion.

d) *Négocier avec les créanciers bilatéraux publics et privés.* Par rapport aux créanciers privés, les créanciers bilatéraux publics sont souvent plus disposés à coopérer avec les pays débiteurs pour trouver des solutions à une dette insoutenable ou, dans certaines circonstances, à mettre en place des plans de sauvetage bilatéraux. Cela s'explique en partie par le fait que les créanciers bilatéraux se préoccupent avant tout du bien-être de la société dans son ensemble, mais aussi par les liens économiques étroits qu'ils entretiennent avec les pays débiteurs et les intérêts nationaux qu'ils y détiennent. Les plateformes existantes de règlement de la dette ou de coordination des politiques, en particulier le Club de Paris et le Groupe des Vingt, accélèrent et simplifient également les négociations sur la restructuration de la dette avec les créanciers bilatéraux, encourageant ainsi les pays débiteurs à rechercher d'abord des accords d'allègement avec les créanciers bilatéraux et permettant aux créanciers privés de tirer parti de la plus grande marge de manœuvre budgétaire créée par les créanciers publics.

e) *Gestion des risques de mise en œuvre et de contentieux.* Les risques de contentieux concernent principalement la restructuration de la dette extérieure, processus qui est régi par un droit étranger et se déroule généralement à New York ou à Londres, et sur laquelle le pays débiteur n'a aucun contrôle. Les créanciers récalcitrants peuvent insister pour obtenir le paiement intégral de leurs créances et bloquer les paiements du pays débiteur à d'autres créanciers qui ont accepté les conditions de la restructuration. À cet égard, les progrès réalisés dans l'adoption de clauses d'action collective dans les contrats sur les emprunts souverains sont encourageants, car ils contribuent en partie à résoudre ce problème.

31. Le succès de la restructuration de la dette souveraine dépend de plusieurs conditions. Une restructuration préventive, rapide et appropriée de la dette souveraine, fondée sur des évaluations fiables de la soutenabilité de la dette, peut considérablement raccourcir les épisodes de surendettement et atténuer les dommages socioéconomiques globaux d'un défaut de paiement de la dette. À cette fin, le renforcement du suivi de la dette souveraine et de la transparence des données contribue à mieux anticiper les futurs processus de restructuration de la dette et à mieux les adapter aux circonstances.

32. En outre, pour la restructuration de la dette intérieure, il est essentiel de prendre des engagements politiques forts pour surmonter la forte résistance dont pourraient faire preuve de puissants groupes d'intérêts. Une coopération fondée sur la transparence et l'inclusivité avec de nombreuses parties prenantes peut contribuer à réduire cette résistance politique et à gagner le soutien futur de l'opinion publique. Une stratégie crédible de mise en œuvre de réformes supplémentaires visant à s'attaquer aux causes profondes du surendettement contribue également à renforcer la confiance des créanciers et du public.

33. De plus, la restructuration réussie de la dette souveraine dépend du traitement équitable de toutes les parties prenantes. Il s'agit d'un processus qui, inévitablement, est douloureux pour toutes les parties concernées et pas seulement pour les pays débiteurs. Une restructuration en douceur qui équilibre raisonnablement les intérêts des pays débiteurs et créanciers, par exemple par une approche plus coopérative de l'aménagement de la dette, est dans l'intérêt de tous.

VI. Rôle de la communauté internationale du développement

34. La communauté internationale du développement peut jouer un rôle considérable dans le renforcement et la facilitation de discussions coordonnées entre débiteurs et créanciers, notamment pour la restructuration de la dette, ainsi que dans l'accélération des progrès vers des mécanismes et des cadres internationaux communs de règlement de la dette. Le Cadre commun du Groupe des Vingt pour le traitement de la dette est un exemple récent d'une initiative en ce sens. Un certain nombre de mesures pourraient être prises pour rendre le cadre plus efficace et accroître son impact, notamment : a) élargir les critères d'admissibilité à des débiteurs autres que les pays à faible revenu pour inclure les pays à revenu intermédiaire très vulnérables et endettés ; b) élargir l'éventail des créanciers éligibles au-delà des créanciers publics bilatéraux pour inclure les créanciers privés, dans la mesure du possible ; c) envisager des formules pour réduire le montant de l'encours de la dette, comme des échanges de dettes contre des mesures d'adaptation aux changements climatiques ; d) faciliter le dialogue entre le débiteur et le créancier ; e) améliorer la coordination entre les créanciers publics et en leur sein ; f) assurer la transparence des opérations de tous les créanciers publics¹⁵. En outre, étant donné que l'Initiative de suspension du service de la dette a pris fin en décembre 2021 et que le service de la dette a repris pour de nombreuses économies avant que les pays débiteurs ne parviennent à un accord au titre du Cadre commun, des moratoires sur la dette devraient être proposés pendant que les négociations sont en cours.

35. Plus largement, la logique qui sous-tend les efforts en matière de dette multilatérale gagnerait à être revue, par exemple en prenant en compte les besoins de financement d'un débiteur pour l'action climatique et pour la réalisation des objectifs de développement durable, lorsqu'il s'agit de déterminer l'ampleur de l'allègement de la dette. Il est également important de modifier le dispositif institutionnel, par exemple en créant un organisme mondial de coordination de la dette souveraine chargé d'établir des normes pour l'émission prudentielle de titres de dette publique, et il faudrait également renforcer les capacités sur les questions de dette pour l'avenir¹⁶.

36. En tant que créancier majeur de plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique, la Chine peut jouer un rôle non négligeable dans l'allègement du fardeau de la dette publique de nombreux pays en développement. Dans le cadre de l'Initiative de suspension du service de la dette, la Chine a accordé un allègement de la dette d'un montant d'au moins 2,1 milliards de dollars, y

¹⁵ Pour plus de précisions, voir Bodo Ellmers, « Financing sustainable development in the era of COVID-19 and beyond: an analysis and assessment of innovative policy options », Briefing (Aix-la-Chapelle, Allemagne, Misereor, 2020) ; Fonds monétaire international et Banque mondiale, « Implementation and extension of the debt service suspension initiative », Joint IMF-WBG Staff Note, septembre 2020 (Washington, 2020) ; *Financing for Sustainable Development Report 2022* (publication des Nations Unies, 2022).

¹⁶ Alberto Isgut, « Addressing sovereign debt challenges in the era of COVID-19 and beyond : the role of the United Nations », *Asia-Pacific Sustainable Development Journal*, vol. 28, n° 2 (décembre 2021), p. 149-192.

compris pour des créances dues à des organismes tels que l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement et la Banque chinoise d'import-export¹⁷. Au cours de la période 2000-2019, la Chine a annulé environ 3,4 milliards de dollars de remboursement de ses prêts publics à taux zéro aux pays africains, tout en restructurant une autre partie de la dette pour un montant de 7,5 milliards de dollars, principalement par l'intermédiaire de reports d'échéances¹⁸. Des formules similaires pourraient être envisagées pour les pays débiteurs de la région Asie-Pacifique.

37. Garantir la comparabilité du traitement entre les créanciers, y compris les créanciers privés, est un enjeu essentiel. En règle générale, les créanciers privés sont incités à maintenir leur position et à profiter, grâce à l'allègement de la dette consenti par les créanciers publics, de la capacité accrue d'un pays en matière de service de la dette. Bien que la comparabilité du traitement soit un principe du Cadre commun, il n'existe actuellement aucun mécanisme concret permettant d'imposer la participation du secteur privé. Pour y remédier, diverses propositions ont été formulées, telles que le plafonnement du montant du recouvrement futur de la dette par les créanciers privés, l'obligation pour les créanciers minoritaires de se plier aux décisions de la majorité sur les conditions de restructuration, et la possibilité d'inclure des clauses conditionnant le service de la dette à la situation de l'État pour protéger les débiteurs contre les risques négatifs externes¹⁹. Plus généralement, il est souhaitable de mettre en place des mécanismes qui permettent aux débiteurs de retrouver l'accès au marché après une restructuration de la dette.

38. Le soutien apporté par le système des Nations unies, ainsi que par les institutions financières internationales, aux pays débiteurs pour l'adoption de clauses d'action collective dans les contrats d'emprunt souverain pourrait être renforcé, ce qui contribuerait à réduire la menace de résistance et de litige de la part de certains créanciers. Dans le même temps, il serait utile de fournir à un plus grand nombre de pays en développement une assistance technique visant à soutenir l'adoption de mécanismes de partage des risques entre les pays débiteurs et les créanciers dans un avenir proche, ce qui pourrait par exemple passer par l'introduction de clauses conditionnant le service de la dette à la situation de l'État.

39. Au niveau mondial, les pays donateurs n'ont pas respecté leur engagement de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement. De même, dans le domaine du financement de la lutte contre les changements climatiques, les pays développés se sont engagés en 2009 à augmenter leur financement de telle sorte à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. Le montant a augmenté régulièrement pour atteindre 79 milliards de dollars en 2018, mais l'objectif n'a pas été atteint. Si les efforts déployés par les gouvernements pour accroître la marge de manœuvre budgétaire sur le plan national sont essentiels, l'ampleur des besoins de financement de nombreux pays pauvres et vulnérables de la région Asie-Pacifique dépasse de loin leur capacité budgétaire à assurer le service d'une dette croissante et à atteindre les objectifs de développement durable et de lutte contre les changements climatiques.

¹⁷ Reuters, « China says has given \$2.1 billion of debt relief to poor countries », 20 novembre 2020.

¹⁸ Kevin Acker, Deborah Brautigam et Yufan Huang, « Debt relief with Chinese characteristics », China Africa Research Initiative Working Paper, n° 39 (Washington, John Hopkins University, 2020).

¹⁹ *Financing for Sustainable Development Report 2022*.

40. De plus, davantage pourrait être fait pour s'assurer que la vulnérabilité d'un pays aux chocs extérieurs (tels que les catastrophes naturelles induites par les changements climatiques) est correctement prise en compte dans l'allocation des financements à des conditions favorables et l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique. L'utilisation généralisée du revenu par habitant comme indicateur du niveau de développement d'un pays signifie que certains pays très vulnérables ayant un niveau de revenu plus élevé n'ont pas accès aux financements à des conditions favorables. Cependant, une plus grande vulnérabilité signifie que la capacité à assurer le service de la dette peut diminuer de manière inattendue après un choc. Pour résoudre ce problème, les Nations Unies ont créé un groupe d'experts de haut niveau chargé d'examiner un indice de vulnérabilité multidimensionnel. Représentant la vulnérabilité d'un pays aux chocs extérieurs indépendants de sa volonté mais susceptibles d'entraîner des pertes importantes, cet indice permettra d'évaluer de manière exhaustive les futures vulnérabilités économiques, sociales et environnementales des pays en développement. Une analyse du degré d'endettement tolérable qui prendrait cet indice en considération montrerait également que les pays très vulnérables ont des besoins d'aide plus importants que les autres.

41. Le soutien technique apporté par les organisations multilatérales aux pays débiteurs dans le cadre du suivi de la dette souveraine et de l'évaluation de sa soutenabilité peut également aider les gouvernements à prendre des décisions éclairées, fondées sur des données probantes et tournées vers l'avenir. En outre, une coordination efficace entre les créanciers publics est souvent la première étape d'une restructuration réussie de la dette souveraine, tandis que les mesures d'allègement de la dette prises en temps voulu et de manière adéquate par les créanciers publics contribuent à favoriser la participation des créanciers privés. Le cadre de coordination entre les créanciers publics peut également servir de base à une coordination plus large faisant également intervenir les créanciers privés.

VII. Questions portées à l'attention de la Commission

42. La Commission est invitée à examiner les idées et propositions figurant dans le présent document, à en débattre et à fournir au secrétariat des informations et des orientations dans ces domaines. Ces éléments permettraient d'orienter les prochains travaux d'analyse du secrétariat, ses travaux de planification et de préparation des futurs projets d'assistance technique et de renforcement des capacités et ses travaux fondés sur l'analyse prévisionnelle stratégique en tant qu'outil de planification à long terme.

43. Les membres et les membres associés de la Commission sont invités à faire part de leurs expériences et initiatives sur ces questions. Le fait de partager les expériences et d'en discuter sera utile et permettra aux participant(e)s d'apprendre les uns des autres et d'enrichir leurs débats.

44. Dans ce contexte, les membres et les membres associés sont invités à partager les expériences de leur pays sur les questions suivantes :

a) Renforcer la marge de manœuvre budgétaire en optimisant les recettes fiscales, l'efficacité et l'efficacité des dépenses et la gestion de la dette publique ;

b) Fournir des orientations et mettre en évidence les possibilités de coopération régionale et internationale pour aider les pays débiteurs à faire face au risque élevé de surendettement.