



Conseil économique et social

Distr. générale
5 février 2024

Français
Original : anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Quatre-vingtième session

Bangkok, 22-26 avril 2024

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

Perspectives, enjeux et politiques macroéconomiques pour la région Asie-Pacifique

Note du secrétariat

Résumé

Les pays en développement de la région Asie-Pacifique vont connaître un fort ralentissement économique à court terme. La croissance économique reste atone dans plusieurs grandes économies développées, en particulier en Europe et, en Chine, la reprise économique à la suite de la pandémie est freinée par un secteur immobilier lourdement endetté. L'ensemble de ces facteurs pourrait entraver la croissance économique de nombreux pays de la région Asie-Pacifique qui dépendent des exportations de marchandises, du tourisme et des envois de fonds. Sur le plan national, bien que les prix mondiaux des produits de base aient baissé après la flambée observée en 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine et des sanctions internationales qui en ont découlé, l'inflation des prix à la consommation se maintient à un niveau élevé, ce qui limite le pouvoir d'achat des ménages dans de nombreuses économies de la région. L'adoption ultérieure d'une politique monétaire plus austère visant à répondre aux anticipations inflationnistes a alourdi la charge du service de la dette sur les ménages, les entreprises et les gouvernements. Outre la hausse des coûts d'emprunt et la fragilité de la demande extérieure, l'investissement des entreprises est également miné par l'incertitude géopolitique et la fragmentation géoéconomique. De plus, compte tenu de l'augmentation de la dette publique et du risque d'endettement de nombreux pays de la région Asie-Pacifique, la possibilité de s'appuyer sur les politiques budgétaires pour faire face à la tourmente économique se réduit.

* ESCAP/80/1.

Dans le présent document, le secrétariat fait le point des perspectives économiques à court terme et examine plusieurs difficultés rencontrées par les responsables des politiques macroéconomiques en Asie et dans le Pacifique. Par exemple, il ne sera pas facile pour les banques centrales de trouver un équilibre entre garantir la stabilité des prix et la stabilité financière et favoriser la croissance économique. Au vu de la persistance des inégalités entre les sexes et des inégalités de revenu dans la région, les gouvernements devraient envisager d'adopter des politiques budgétaires et de banque centrale tenant davantage compte des inégalités socioéconomiques. Vu le caractère restrictif de la situation budgétaire et d'endettement, ainsi que les dépenses considérables qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable et climatiques, les autorités budgétaires devront envisager plusieurs solutions afin de trouver des ressources supplémentaires. La communauté internationale peut jouer un rôle important en stimulant l'offre de financements abordables et à long terme pour les gouvernements des pays en développement de l'Asie et du Pacifique.

La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique est invitée à examiner et à soumettre au débat les évaluations et propositions de politiques macroéconomiques figurant dans le présent document, à faire part de ses observations et à donner des orientations au secrétariat afin de le guider dans ses prochains travaux d'analyse ainsi que dans la planification et la préparation d'une assistance technique et de futurs projets de renforcement des capacités. La Commission est encouragée à communiquer des informations sur les expériences et initiatives spécifiques des pays sur ces questions.

I. Introduction

1. La région Asie-Pacifique continue de jouer un rôle majeur en tant que moteur de l'économie mondiale. En 2023, elle a représenté 64 % de la croissance économique mondiale. En 2024, toutefois, dans un contexte économique mondial plus morose, les pays en développement de la région font face à une situation macroéconomique difficile, malgré la croissance accrue du produit intérieur brut (PIB) et les mesures prises pour maîtriser l'inflation. En Asie et dans le Pacifique, la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et la crise du coût de la vie ont profondément endommagé le tissu socioéconomique, ce qui pourrait avoir fait tomber des millions de personnes dans une extrême pauvreté en 2022. L'envolée des taux d'intérêt visant à enrayer l'inflation ayant dégradé le pouvoir d'achat des populations pauvres et vulnérables, les inégalités de revenus et entre les sexes continueront probablement de se creuser. La hausse des taux d'intérêt a aussi entraîné une augmentation du coût du service de la dette souveraine, qui intervient alors que les États de la région Asie-Pacifique doivent déjà couvrir de grandes dépenses de développement et sont exposés à un risque croissant de surendettement public. À court terme, les principaux risques baissiers pour les perspectives économiques sont l'incertitude liée aux tendances en matière d'inflation et l'orientation des politiques monétaires, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région Asie-Pacifique, l'ampleur du ralentissement économique de la Chine, les tensions géopolitiques croissantes et la fragmentation des échanges commerciaux.

2. Dans ce contexte, le présent document donne un aperçu de l'évolution récente de la situation socioéconomique des pays en développement de la région Asie-Pacifique, notamment pour ce qui est de la croissance économique, de l'inflation et de l'emploi, ainsi que de la pauvreté, de la situation budgétaire et de la dette publique. Ce document porte aussi sur les perspectives économiques à

court terme de la région, compte tenu de différents risques baissiers aux niveaux national et international.

3. Le présent document comprend aussi un examen des éléments des politiques macroéconomiques et des mesures relatives à la dette publique que les décideurs de l'Asie et du Pacifique pourront envisager en vue d'améliorer les résultats économiques et de réaliser un développement inclusif et durable. Premièrement, étant donné que la pauvreté et les inégalités socioéconomiques ne disparaissent pas et que les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable sont limités dans la région, le secrétariat propose un ensemble de politiques budgétaires et de politiques de banques centrales qui pourraient contribuer à réduire ces inégalités. Deuxièmement, dans une situation tendue au regard du budget et de la dette, compte tenu des dépenses importantes nécessaires pour réaliser les objectifs de développement durable et les ambitions climatiques, le secrétariat examine les mesures qui permettraient aux gouvernements d'augmenter les recettes fiscales, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques, et de mieux gérer la dette publique. De plus, il souligne les mesures qui permettraient à la communauté internationale, y compris les banques multilatérales de développement et les agences de notation, de multiplier les moyens de financement accessibles et à long terme pour les États et de rendre la restructuration de la dette souveraine plus inclusive et efficace.

II. Évolution récente de la situation socioéconomique en Asie et dans le Pacifique

A. Croissance économique

4. La croissance économique moyenne dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique est répartie de 3,5 % en 2022 à 4,8 % en 2023. Ce redémarrage n'a été observé que dans quelques pays de taille économique plus importante. Ainsi, en Chine, la croissance du PIB a atteint 5,2 % en 2023 alors qu'elle était de 3,0 % en 2022 après la levée des restrictions liées à la pandémie au début de 2023. Néanmoins, l'augmentation a été plus modeste que prévu en raison de défaillances dans le secteur de l'immobilier, dont découle environ 30 % du PIB de ce pays. La croissance économique générale de la région a aussi été soutenue par le redémarrage de l'économie de la Fédération de Russie, dont le PIB a augmenté de 2,9 % en 2023 après s'être contracté de 2,1 % en 2022.

5. L'Inde est devenue l'une des grandes économies mondiales qui présentent la croissance la plus rapide en 2023 : elle a enregistré une augmentation du PIB de 6,5 %. Cette croissance a principalement été soutenue par la consommation des ménages, le chômage étant bas et l'État investissant dans les infrastructures. Bien que l'Inde ait eu une croissance économique relativement forte ces dernières années, sa capacité à soutenir les exportations de marchandises des autres pays de l'Asie et du Pacifique est limitée. En dehors de l'accueil de travailleurs migrants et de l'importation d'énergie provenant de certains de ses voisins, l'Inde n'a pas d'échanges commerciaux importants avec d'autres pays de l'Asie et du Pacifique.

6. Ces quelques pays mis à part, la croissance économique de la plupart des pays en développement de la région Asie-Pacifique est restée modeste en 2023 en raison de facteurs extérieurs et nationaux. Les pays qui comptent sur les exportations de marchandises ont dû composer avec une faible demande

extérieure, notamment de la Chine et de l'Europe¹. Ainsi, la République de Corée a connu la chute de sa production manufacturière la plus longue en 50 ans, principalement due à la baisse des exportations de microprocesseurs vers la Chine. S'agissant des exportations de services, bien que le secteur touristique ait continué de se relever en 2023 des suites de la pandémie, les arrivées de touristes internationaux dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique n'ont atteint que 62 % de leur niveau d'avant la pandémie. Dans le Pacifique, où plusieurs pays dépendent économiquement des recettes du tourisme, le taux de reprise a été supérieur (72 %) mais bien inférieur à la moyenne mondiale (87 %) et à la moyenne (116 %) des petits États insulaires en développement des Caraïbes.

7. Au niveau national, bien que les cours mondiaux des produits de base se soient tassés après avoir atteint des sommets en 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine et des sanctions internationales imposées dans ce contexte, l'inflation moyenne dans la région est restée relativement élevée en 2023, ce qui a freiné la consommation des ménages. Le durcissement des politiques monétaires qui s'est produit ensuite a provoqué une augmentation du fardeau du service de la dette sur les ménages, les entreprises et les États. En plus de la hausse des coûts d'emprunt et de l'affaiblissement de la demande extérieure, l'investissement des entreprises a aussi été restreint en raison des incertitudes qu'accroissent les tensions géopolitiques et la fragmentation des échanges commerciaux. Contrairement à ce qui s'était passé au plus fort de la pandémie, il a été plus difficile de s'appuyer sur des mesures budgétaires en raison du risque croissant de surendettement public et du coût plus élevé du service de la dette souveraine.

B Inflation

8. À la suite d'un recul des prix mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie, l'inflation affichée dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique est retombée à 5,2 % en 2023 par rapport à 7,5 % en 2022. Dans l'ensemble, aussi bien la hausse du prix des denrées alimentaires que l'inflation de base² ont suivi la tendance de l'inflation globale. Toutefois, en 2023, le taux de l'inflation globale restait très supérieur au taux moyen, de 3,5 % enregistré de 2017 à 2019, avant la pandémie. De plus, la tendance générale à la baisse cache une forte variation de l'inflation dans toute la région. Si l'Indonésie, la Thaïlande et le Viet Nam ont réussi à atteindre leurs objectifs relatifs à l'inflation en 2023, au Pakistan, en République démocratique populaire lao, en République islamique d'Iran et en Türkiye, l'inflation est restée exceptionnellement forte, avec des taux allant de 29 à 53 %.

9. Étant donné que l'inflation tend à baisser, la plupart des banques centrales de la région Asie-Pacifique n'ont pas modifié leurs taux directeurs en 2023 alors qu'elles avaient annoncé de fortes hausses en 2022. Toutefois, les banques centrales de la Fédération de Russie, du Pakistan, de la Thaïlande et de la Türkiye

¹ À l'inverse des États-Unis d'Amérique – où, malgré une orientation restrictive des politiques monétaires et un taux directeur à son plus haut niveau depuis 22 ans, les chiffres de l'emploi et de la consommation des ménages ont été plus élevés que prévu en 2023 – les économies européennes ont été plus durement frappées par les conséquences d'une forte inflation et de taux d'intérêt élevés, conjuguées aux effets du fléchissement du commerce avec la Chine et de la diminution des aides publiques mises en place pendant la pandémie.

² On entend par inflation de base l'inflation globale, excluant l'énergie et les produits alimentaires.

ont continué de relever les taux en 2023 pour tenter de contenir la pression inflationniste. À l'inverse, un relâchement de la politique monétaire a été constaté en Arménie, en Chine, en Géorgie, au Kazakhstan, au Tadjikistan et au Viet Nam, où les taux directeurs ont été réduits.

10. En plus d'ajuster les taux d'intérêt pour remédier à l'inflation, plusieurs gouvernements de l'Asie et du Pacifique ont aussi pris des mesures budgétaires et commerciales afin d'aider les particuliers et les entreprises à surmonter les difficultés créées par les prix élevés des produits alimentaires et de l'énergie. Ainsi, aux Philippines, le Gouvernement a mis en place des virements en espèces et distribué des bons d'alimentation aux ménages à faible revenu, et accordé aux entreprises de transport publiques des subventions aux carburants. Le Gouvernement indien a versé aux ménages des prestations destinées à l'achat de gaz de cuisine et temporairement interdit l'exportation de certaines variétés de riz lorsque les récoltes ont été endommagées par de fortes précipitations – bien que cette mesure ait provoqué une hausse des cours mondiaux du riz, car l'Inde produit jusqu'à 40 % des exportations mondiales de riz. Le Gouvernement de la République démocratique populaire lao a augmenté le salaire minimum, et celui du Viet Nam a temporairement supprimé la taxe sur la valeur ajoutée afin de soutenir la consommation des ménages.

11. Les prix élevés des produits alimentaires vont probablement continuer d'aggraver l'insécurité alimentaire dans la région. Même avant la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires en 2022, le coût d'un régime alimentaire sain dans la région Asie-Pacifique était de 4,15 dollars par personne par jour en 2021, alors que la moyenne mondiale était de 3,66 dollars³. Cette somme étant trop élevée pour beaucoup, la région compte encore près de 371 millions de personnes sous-alimentées, dont beaucoup plus de femmes que d'hommes. Au niveau sous-régional, les prix des produits alimentaires ont particulièrement tendance à être élevés en Asie du Sud et du Sud-Ouest, où 4 personnes sur 10 étaient aux prises avec une insécurité alimentaire modérée ou grave en 2022. Cela étant, dans des pays tels que le Bangladesh, le Myanmar et la République démocratique populaire lao, les prix des produits alimentaires représentent plus de 50 % des paniers de l'indice des prix à la consommation. Dans ces pays, les prix plus élevés des produits alimentaires amoindriront donc fortement la capacité des ménages de réaliser des dépenses dans d'autres domaines essentiels, tels que l'éducation et les soins de santé.

12. La forte inflation que les pays en développement de la région Asie-Pacifique ont connue ces dernières années a dégradé le bien-être matériel de la population en amoindrissant son pouvoir d'achat. Depuis 2021, cette forte inflation est entretenue par les effets combinés des perturbations de l'approvisionnement découlant de la pandémie, des relances budgétaires et monétaires sans précédent, de la demande contenue des consommateurs et de la guerre en Ukraine et des sanctions internationales prises dans ce contexte. En moyenne, en 2023, les prix des biens et des services dans la région étaient environ 17 % plus élevés qu'en 2020. Dans les pays les moins avancés, ils étaient supérieurs de 26 %. Toutefois, les données existantes montrent que le niveau des revenus n'a pas augmenté au même rythme. Ainsi, en Mongolie, la rémunération des travailleurs n'a augmenté que de 6,5 % par an en moyenne au cours de la

³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Asia and the Pacific: Regional Overview of Food Security and Nutrition 2023 - Statistics and Trends* (Bangkok, 2023).

période 2021-2023, alors que l'inflation annuelle moyenne atteignait 11,0 %. L'inflation a aussi dépassé les salaires en Azerbaïdjan, en Fédération de Russie, en Malaisie, en République de Corée et en Thaïlande.

C. Emploi, pauvreté et inégalités

13. Au milieu de l'année 2023, après des années de turbulences économiques, les niveaux d'emploi étaient à peine supérieurs à ceux d'avant la pandémie dans les secteurs employant habituellement du personnel peu qualifié, tels que l'hôtellerie et la restauration, le transport et l'entreposage, et le commerce de gros et de détail. Au contraire, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, l'emploi a augmenté ces dernières années jusqu'à dépasser d'environ 15 % le niveau d'avant la pandémie. Cette différence entre les résultats de différents secteurs peut creuser encore les inégalités de revenus dans la région.

14. La pandémie de COVID-19 a eu des conséquences préjudiciables pour les travailleurs vulnérables et ceux du secteur informel des pays de l'Asie et du Pacifique. Jusqu'en 2019, le nombre de personnes occupant un emploi informel ou vulnérable baissait progressivement dans la région, mais la pandémie a inversé cette tendance. Une part disproportionnée des travailleurs du secteur informel étant des femmes, qui n'ont donc pas accès à la protection sociale ou aux avantages liés à l'emploi, tels que le salaire minimum ou l'assurance maladie, cette tendance aggrave les inégalités entre les hommes et les femmes.

15. Selon la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), les effets conjugués de la crise du coût de la vie en 2022 et de la pandémie de COVID-19 dont les répercussions se font encore sentir pourraient avoir fait plonger dans une extrême pauvreté près de 42 millions de personnes en Asie et dans le Pacifique, cette estimation étant fondée sur un seuil de pauvreté à 2,15 dollars⁴. Cette aggravation de la pauvreté dans la région intervient alors qu'elle était déjà en hausse en Asie du Sud et avait cessé de baisser en Asie de l'Est en 2021.

16. Les effets multiformes de la pandémie et une forte inflation ont aussi fait augmenter les inégalités de revenus à l'intérieur des pays de la région. Une plus grande proportion du revenu des familles plus aisées est générée par des investissements sur les marchés financiers, dont la performance a été relativement satisfaisante ces dernières années. En revanche, la valeur réelle du salaire minimum national, qui est le salaire qui s'applique le plus souvent aux pauvres, a baissé dans plusieurs pays entre 2020 et 2022. Les ménages plus pauvres ont aussi utilisé une plus grande part de leur revenu pour se nourrir et se procurer de l'énergie, dont les prix ont considérablement augmenté depuis 2022. Ces facteurs, ainsi que d'autres facteurs structurels, expliquent la brutale variation des parts de revenu dans les pays de l'Asie et du Pacifique. Ainsi, en Chine, en Indonésie et aux Maldives, la part des revenus des 10 % les plus riches était supérieure à 55 % en 2022, alors que la part des revenus des 50 % les moins riches représentait entre 11 et 16 %⁵.

⁴ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2024: Boosting Affordable and Long-term Financing for Governments* (publication des Nations Unies, à paraître).

⁵ Base de données sur les inégalités mondiales. Disponible à l'adresse suivante : <https://wid.world/data/> (site consulté le 11 décembre 2023).

D. Situation budgétaire et dette publique

17. À la suite de l'adoption de mesures de relance budgétaires sans précédent pour atténuer les répercussions socioéconomiques de la pandémie, des mesures d'assainissement des finances publiques ont commencé à être définies en 2021. Ainsi, aux Fidji, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines, à Sri Lanka et en Thaïlande, le ratio du déficit budgétaire par rapport au PIB n'a cessé de baisser tout au long de la période 2021-2023. Il ressort des données disponibles que l'assainissement budgétaire a en partie été mené en réduisant les dépenses. Parmi les 20 pays de l'Asie et du Pacifique disposant de données sur les dépenses publiques ventilées par grand domaine de développement, au moins 10 ont affiché une baisse des dépenses publiques dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale en 2021, alors qu'en 2020 presque tous ces pays affichaient des augmentations dans les mêmes domaines.

18. Malgré des différences entre les politiques budgétaires menées par les pays de l'Asie et du Pacifique, l'adoption de politiques budgétaires plus restrictives semble avoir ralenti dans la région en 2023⁶. Selon des estimations, le déficit budgétaire médian est passé à 4,2 % du PIB en 2023 par rapport à 2,9 % en 2022. Outre les conséquences du ralentissement de la croissance économique, qui pèsent sur la perception des recettes fiscales dans de nombreux pays, le creusement des déficits budgétaires pourrait aussi être attribué aux dépenses publiques réalisées pour aider les ménages à faire face à la hausse du coût de la vie, sous forme de subventions et d'allègements fiscaux temporaires, comme cela est expliqué ci-dessus.

19. Le risque de surendettement demeure élevé dans de nombreux pays en développement de l'Asie et du Pacifique. Sur 20 pays ayant fait l'objet de l'analyse du degré d'endettement public tolérable des pays à faible revenu réalisée par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, un seul a été considéré comme surendetté⁷ et 10 comme présentant un fort risque de surendettement⁸. Il est préoccupant de constater que tous ces pays qui présentent un risque élevé de surendettement sont des pays en situation particulière, terme qui regroupe les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. D'autres pays de l'Asie et du Pacifique non visés par le Cadre de soutenabilité de la dette pour les pays à faible revenu sont aussi exposés au surendettement. Ainsi, le Bangladesh, le Pakistan et Sri Lanka ont récemment demandé au FMI une assistance financière extérieure.

20. Ces dernières années, la tendance à la hausse des coûts du service de la dette souveraine dans un contexte caractérisé par des niveaux accrus d'endettement public et des taux d'intérêt plus élevés, est un sujet de préoccupation. Le montant du service de la dette souveraine du Bhoutan, des Maldives, de la Mongolie, de la République démocratique populaire lao et de Sri Lanka a représenté entre 8 et 10 % du PIB en 2022. Il s'agit d'un pourcentage

⁶ En Chine et en Inde, le ratio du déficit budgétaire par rapport au PIB est resté globalement stable, entre 7 et 9 %, pendant la période 2021-2023. En revanche, au Bangladesh, aux Îles Salomon, au Pakistan et en République démocratique populaire lao, ce ratio a augmenté au cours de la même période.

⁷ République démocratique populaire lao.

⁸ Afghanistan, Îles Marshall, Kiribati, Maldives, Micronésie (États fédérés de), Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tadjikistan, Tonga et Tuvalu.

considérable compte tenu du faible budget consacré par certains États de la région Asie-Pacifique aux activités de développement. Dans le cas de la Mongolie, le montant global des dépenses publiques qui ont été consacrées en 2021 aux soins de santé, à l'éducation et à la protection de l'environnement a représenté environ 6,6 % du PIB⁹.

III. Perspectives macroéconomiques en Asie et dans le Pacifique

21. La croissance économique des pays en développement de la région Asie-Pacifique devrait s'affaiblir légèrement et passer de 4,8 % en 2023 à 4,4 % en 2024 et en 2025. Ce fléchissement devrait être particulièrement marqué dans la sous-région de l'Asie de l'Est et du Nord-Est dans le contexte du ralentissement de l'économie chinoise. En Asie du Sud-Est, on devrait observer une reprise assez généralisée de l'activité économique et les tendances constatées dans les autres sous-régions devraient rester relativement stables. Dans l'ensemble, la demande intérieure restera à court terme le facteur déterminant de la croissance de la production, car la demande extérieure est freinée par un ralentissement attendu du volume du commerce mondial, la faiblesse du rétablissement économique de l'Europe et la lenteur de la croissance de la production des États-Unis d'Amérique.

22. D'après les prévisions concernant les pays en développement de la région Asie-Pacifique, l'inflation devrait baisser légèrement, de 5,2 % en 2023 à 4,8 % en 2024 et à 3,8 % en 2025. Cette baisse s'inscrirait dans le contexte de la chute prévue des cours mondiaux des produits de base, les prix de l'énergie devant alors être inférieurs d'environ 4,5 % aux niveaux enregistrés en 2023 et les prix des produits alimentaires devant être inférieurs d'environ 1,5 %¹⁰. Selon ces prévisions, les prix demeureraient supérieurs à ceux de 2021 (avant la flambée des cours des produits de base constatée en 2022) d'environ 9 % pour les prix de l'énergie et 6 % pour les prix des produits alimentaires.

23. Sachant que les taux d'inflation prévus devraient être relativement élevés, il est difficile d'établir avec précision quand des mesures de réduction des taux d'intérêt seront prises et quelle sera leur ampleur. Il est très probable que l'adoption de telles mesures sera plus modérée et interviendra moins rapidement qu'on le souhaiterait dans de nombreux pays. Dans les pays où les objectifs d'inflation ne sont pas complètement atteints, notamment en raison de facteurs liés à la demande, les banques centrales pourraient décider de maintenir les taux d'intérêt à des niveaux élevés. Outre la stabilité de l'inflation intérieure, les banques centrales doivent aussi tenir compte de la manière dont un relâchement de la politique monétaire pourrait influencer sur les flux de capitaux et la volatilité des taux de change au vu des écarts des taux d'intérêt avec les grandes économies développées. Ainsi, les monnaies de la Chine, de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de la République de Corée et de la Thaïlande ont déjà été légèrement dépréciées par rapport au dollar des États-Unis en 2023. Une nouvelle dépréciation ferait flamber l'inflation importée, augmenterait la charge des dettes souveraines et des dettes d'entreprises libellées en devises étrangères et

⁹ D'après les données statistiques de finances publiques du FMI, disponibles à l'adresse suivante : www.imf.org/en/Data (site consulté le 15 décembre 2023).

¹⁰ Banque mondiale, ensemble de données sur les marchés des produits de base. Disponible à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/research/commodity-markets (site consulté le 10 janvier 2024).

entraînerait une utilisation des réserves en devises pour intervenir sur les marchés afin de soutenir les monnaies locales, comme des pays de l'Asie et du Pacifique ont indiqué l'avoir fait au milieu de l'année 2023.

24. Comme pour les politiques monétaires, les mesures budgétaires devraient rester assez restrictives pendant quelques années. Selon les prévisions du FMI¹¹, le ratio moyen de la dette publique par rapport au PIB dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique devrait rester relativement élevé pendant la période 2024-2025 et se situer à environ 50 %, alors qu'il était d'environ 48,9 % en 2023 et de 41,1 % avant la pandémie, pendant la période 2017-2019. Dans le même temps, les taux d'intérêt – et donc le coût du service de la dette – pourraient rester élevés au niveau mondial, car il est prévu qu'à court terme l'inflation mondiale continue de dépasser les tendances récemment constatées. Compte tenu des prévisions selon lesquelles l'inflation des prix à la consommation atteindrait 2,9 % en 2024 et 2,2 % en 2025¹² dans les économies du Groupe des Sept – soit plus que la cible des 2,0 % approuvée par les banques centrales des pays européens, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des États-Unis, l'orientation des politiques monétaires pourrait demeurer restrictive.

25. Les prévisions de référence sont exposées à différents risques baissiers. Premièrement, l'incertitude concernant l'inflation et donc les orientations des politiques monétaires, aussi bien dans la région Asie-Pacifique que dans le reste du monde, demeure considérable. Ainsi, l'ampleur des effets négatifs que le phénomène El Niño pourrait avoir sur la production agricole et les prix des produits alimentaires dans la région Asie-Pacifique n'est pas connue et pourrait beaucoup varier d'un pays à l'autre. Dans le reste du monde, bien que certains spécialistes estiment qu'un relâchement de la politique monétaire est possible aux États-Unis en 2024 si l'inflation continue de se rapprocher du niveau ciblé de 2,0 %, d'autres appellent à la prudence face au risque que des taux d'emploi élevés entraînent une hausse des prévisions relatives à l'inflation.

26. Deuxièmement, si les taux d'intérêt restent élevés pendant une période prolongée, la capacité de certains ménages et certaines entreprises à rembourser leurs dettes pourrait s'affaiblir. Bien que la structure du capital des secteurs bancaires respectifs des pays de l'Asie et du Pacifique soit généralement satisfaisante, les ratios d'adéquation des fonds propres étant supérieurs à 15 %, la proportion des défauts de remboursement était relativement élevée au troisième trimestre de 2023 et atteignait 8 à 10 % du nombre total des prêts bancaires au Bangladesh, au Kirghizistan, en Mongolie et au Pakistan.

27. Troisièmement, bien qu'en raison du rôle déterminant des banques d'État il soit peu probable qu'une crise financière éclate soudainement en Chine, on peut s'attendre à un ralentissement économique d'une ampleur et d'une durée incertaines. Ainsi, bien que ce pays ait abaissé les taux de crédit hypothécaire, le rythme auquel est menée la correction des taux sur le marché immobilier pourrait avoir des effets plus négatifs que prévu sur la confiance des consommateurs. En outre, si lors de précédents ralentissements de l'économie, le Gouvernement

¹¹ FMI, Perspectives de l'économie mondiale (base de données), édition d'octobre 2023. Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023 (site consulté le 10 janvier 2024).

¹² Ibid.

chinois avait soutenu la demande intérieure par des mesures d'appui budgétaire, y compris dans le secteur immobilier, son objectif actuel est de réduire progressivement le nombre de projets de construction excédentaires dans ce secteur.

28. Quatrièmement, les tensions géopolitiques et la fragmentation des échanges commerciaux, principalement entre la Chine et les pays occidentaux, pourraient encore s'accroître. Si tel était le cas, de nouvelles restrictions pourraient viser les importations provenant de Chine, en particulier de produits de technologies de pointe. L'adoption de mesures visant à relocaliser les activités manufacturières actuellement installées en Chine est aussi une possibilité qui, dans un premier temps, pourrait accélérer l'investissement étranger direct dans les pays voisins mais la région Asie-Pacifique pourrait se trouver dans une situation beaucoup plus défavorable si davantage d'outils de production finissaient par être rapatriés en Europe et aux États-Unis. En outre, de nouvelles aggravations des tensions géopolitiques, telles que la guerre en Ukraine, les différends d'ordre territorial en mer de Chine méridionale ou le conflit impliquant Israël et la bande de Gaza, pourraient engendrer une instabilité des cours des produits de base et refroidir considérablement le dynamisme économique.

29. Le contexte économique instable a des effets directs sur la réalisation des objectifs de développement durable en Asie et dans le Pacifique. Des perspectives de croissance modérées et l'incertitude économique prononcée peuvent engendrer une création d'emploi en demi-teinte et des augmentations plus modestes des salaires. Les conditions économiques difficiles pèsent aussi sur la perception des recettes fiscales et limitent donc le volume des ressources pouvant être affectées à des domaines prioritaires tels que l'élargissement de la protection sociale, l'amélioration de la qualité de l'éducation et la poursuite des investissements dans les infrastructures de transport et de l'énergie. Les pays de l'Asie et du Pacifique devant affronter à court terme une conjoncture défavorable et des risques baissiers, il importe qu'ils ne perdent pas de vue leurs objectifs de développement à long terme.

IV. Politiques macroéconomiques et politiques en matière de dette publique visant à soutenir une performance économique à long terme et le développement inclusif et durable en Asie et dans le Pacifique

A. Politiques macroéconomiques pour un développement équitable

30. La réduction des inégalités socioéconomiques reste un enjeu de taille pour les pays en développement de la région Asie-Pacifique. Selon les données disponibles pour 2022, les progrès accomplis dans toute la région vers la réalisation de l'objectif de développement durable n° 10 (Inégalités réduites) ont été limités, et dans la sous-région du Pacifique, on a constaté une régression¹³. Les progrès vers la réalisation de l'objectif 5 (Égalité entre les sexes) sont encore moins encourageants dans toutes les sous-régions de l'Asie et du Pacifique.

¹³ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Asia-Pacific SDG Gateway. Disponible à l'adresse suivante : <https://data.unescap.org/data-analysis/sdg-progress> (site consulté le 10 janvier 2024).

31. À cause de la pandémie de COVID-19 et du coût élevé de la vie, de plus en plus de personnes ont basculé dans l'extrême pauvreté. En outre, les groupes à faible revenu et les femmes ont été touchés de manière disproportionnée. Plusieurs facteurs entrent en jeu, notamment l'augmentation des travaux domestiques non rémunérés, les mesures de distanciation physique – qui ont perturbé les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme, lesquels emploient majoritairement des personnes peu qualifiées et des femmes – et des moyens financiers insuffisants pour faire face aux pertes d'emploi et à la hausse des prix des produits alimentaires.

32. Outre les effets négatifs des chocs ces dernières années, les inégalités en Asie et dans le Pacifique ont aussi été accentuées par des facteurs structurels, tels que la prépondérance des secteurs économiques informels et à faible productivité, l'adoption de technologies de nature à réduire les besoins de main-d'œuvre, l'accès inégal à des services publics tels que l'éducation et les infrastructures, ainsi que des systèmes fiscaux régressifs. En 2021, les femmes représentaient 55 % de la main-d'œuvre du secteur informel en Asie et dans le Pacifique¹⁴. La même année, elles représentaient quasiment l'ensemble de la main-d'œuvre du secteur agricole en Afghanistan, en Inde, au Myanmar et au Viet Nam¹⁵. Dans les secteurs de l'agriculture et des services, non seulement les emplois informels ne donnent accès ni à une protection sociale ni aux avantages sociaux liés à l'emploi, mais ils sont aussi souvent à faible valeur ajoutée et donc associés à des salaires peu élevés.

1. Élaboration de politiques budgétaires inclusives

33. Les inégalités socioéconomiques ne sont généralement pas prises en compte lors de la formulation des politiques macroéconomiques ou de l'analyse de leurs répercussions. Lorsqu'elles fixent des objectifs privilégiant la stabilité de l'inflation et la soutenabilité de la dette publique, ces politiques peuvent peser sur l'emploi et sur les budgets publics alloués aux programmes sociaux. Il existe des analyses des effets des politiques budgétaires sur des populations ayant différents niveaux de revenu, mais les évaluations de l'impact en fonction du sexe restent relativement peu courantes¹⁶. Il en va de même pour les études portant sur les répercussions des résultats des politiques monétaires sur les inégalités socioéconomiques.

34. L'élaboration de politiques budgétaires inclusives peut notamment être menée en assurant des dépenses publiques suffisantes dans trois domaines cruciaux du développement : les soins de santé, l'éducation et la protection sociale. L'amélioration de la qualité de ces services publics et de l'accès à ces services profitera directement aux populations marginalisées et vulnérables, et

¹⁴ Organisation internationale du Travail (OIT) et Banque asiatique de développement, *Where Women Work in Asia and the Pacific: Implications for Policies, Equity and Inclusive Growth* (Genève, 2023).

¹⁵ OIT, ILOSTAT. Disponible à l'adresse suivante : <https://ilostat.ilo.org/fr/> (site consulté le 10 janvier 2024).

¹⁶ Certains des exemples pris en compte sont une évaluation des effets d'une réduction des prestations liées aux services de garde d'enfants et à la vieillesse sur le travail domestique non rémunéré des femmes et leur emploi sur le marché du travail officiel, ainsi qu'une évaluation des répercussions d'une modification de la composition des montants consacrés à la formation (telle que le basculement de l'éducation de la petite enfance vers la formation technique et professionnelle) sur la scolarisation des filles et leur rémunération à long terme.

favorisera ainsi l'égalité socioéconomique à long terme. Compte tenu du vieillissement rapide de la population dans plusieurs pays très peuplés de l'Asie et du Pacifique, la réorientation des dépenses publiques vers les soins de santé pour les personnes âgées et l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie permettra aussi à la population de travailler plus longtemps.

35. La budgétisation tenant compte de la problématique femmes-hommes est un bon exemple de politique budgétaire inclusive. En Nouvelle-Zélande, le budget pour 2023 présentait un aperçu de la situation en matière d'égalité des sexes qui montrait notamment que les dépenses publiques dans les domaines du transport et de la technologie étaient insuffisantes sur la question du genre, et soulignait les disparités entre femmes et hommes dans les salaires et l'épargne-retraite. Le budget prévoyait aussi le financement de politiques visant à lutter contre la violence intrafamiliale à l'égard des femmes pendant et après des catastrophes naturelles d'origine climatique.

36. Afin de faciliter l'élaboration de politiques budgétaires inclusives, les organismes nationaux de statistique devraient collecter, analyser et diffuser des données socioéconomiques ventilées par sexe. Ces données aideraient à mieux comprendre la contribution des femmes aux résultats macroéconomiques et la manière dont les conditions macroéconomiques en vigueur peuvent peser sur le bien-être socioéconomique des femmes. Par exemple, en Inde, les femmes pourraient avoir moins bénéficié que les hommes des possibilités offertes par la forte croissance économique de ces dernières années car, statistiquement, elles sont moins susceptibles de jouer un rôle actif sur le marché du travail, leur taux d'activité étant d'environ 33 % contre 77 % pour les hommes. Il reste encore beaucoup à faire pour aider un plus grand nombre de femmes à profiter de la prospérité économique à long terme en Inde. Actuellement, près de la moitié des femmes âgées de 15 à 24 ans risquent de ne pas recevoir d'éducation et d'être sans emploi ou sans formation, contre seulement 14 % des hommes.

2. Politiques de banques centrales inclusives

37. Le rôle de la politique des banques centrales dans l'appui au développement inclusif est moins souvent examiné que celui de la politique budgétaire. Cela découle essentiellement de l'échec que l'on attribue aux politiques de développement menées par les banques centrales jusque dans les années 80, qui consistaient à utiliser l'attribution de crédits et de systèmes de financement spéciaux pour promouvoir des secteurs économiques, dont l'industrie manufacturière et les exportations. L'essor des politiques économiques fondées sur le jeu du marché a aussi incité les banques centrales de nombreux pays en développement à remplacer les politiques de développement par l'adoption de cibles d'inflation. Il n'en reste pas moins que face aux séries de chocs économiques ou non économiques des dernières années, les banques centrales peuvent participer à la promotion d'un développement équitable.

38. En gérant l'inflation et en assurant la stabilité macroéconomique et financière, les banques centrales de l'Asie et du Pacifique jouent déjà un rôle important dans la promotion d'un développement inclusif. Les effets négatifs d'une inflation élevée et instable sont ressentis le plus durement par les groupes à faible revenu, qui doivent consacrer une plus grande proportion de leurs revenus à la consommation. Les effets négatifs de l'instabilité macroéconomique touchent aussi plus durement les pauvres car ils disposent d'une faible capacité

à amortir les chocs. De plus, une réglementation efficace du secteur financier contribue à rendre ce secteur plus solide et compétitif et, ainsi, à rendre plus sûrs les dépôts des consommateurs et à réduire les frais de transaction, ce qui profite davantage aux pauvres qu'aux autres groupes de la population.

39. Dans la perspective d'un renforcement de la contribution des banques centrales à la promotion d'un développement économique inclusif, quatre nouveaux domaines dans lesquels ces entités peuvent mener une action inclusive ont été recensés¹⁷. Premièrement, en tant que décideurs, les banques centrales peuvent envisager de prendre des mesures concrètes favorisant une meilleure prise en compte des inégalités dans la conduite des politiques monétaires, notamment par une compréhension approfondie des effets de la politique monétaire sur la redistribution et par la diffusion d'informations sur ces effets. Ainsi, le contexte actuel marqué par des taux d'intérêt élevés est généralement favorable aux épargnants, notamment les retraités, mais défavorable aux emprunteurs et principalement aux plus pauvres et aux jeunes. Deuxièmement, en tant qu'investisseurs, les banques centrales peuvent étudier les moyens d'investir une partie des réserves officielles dans des instruments financiers privilégiant les aspects sociaux. Troisièmement, en tant qu'émetteurs de monnaie, les banques centrales peuvent valoriser le potentiel des monnaies numériques de banque centrale pour accroître l'inclusion financière en leur conférant les qualités requises et en mettant en place des infrastructures numériques d'appui. Quatrièmement, en tant qu'organes de réglementation du secteur financier, les banques centrales peuvent créer des conditions favorables à l'émission d'instruments financiers novateurs d'un point de vue social, tels que les titres à impact social et les titres obligataires assortis d'une contrainte environnementale.

40. Bien que pragmatiques quant à leur capacité d'appliquer des politiques inclusives, les banques centrales ne devraient pas s'abstenir de mener des activités qui sont à leur portée. En ce qui concerne les mesures de base, plusieurs banques centrales de la région Asie-Pacifique ont donné l'exemple en adoptant leurs propres pratiques inclusives en matière de recrutement et d'achats, et en améliorant l'accès aux services financiers, l'information sur ces services et la protection des consommateurs. Toutefois, lorsqu'elles appliquent des politiques inclusives, les banques centrales ne devraient pas oublier les risques que présentent ces mesures pour leurs activités et pour les systèmes financiers. Ainsi, en cas de fraude ou d'atteinte à la cybersécurité, les monnaies numériques de banque centrale peuvent nuire à la réputation de ces banques.

B. Encourager le financement du développement accordé aux États

1. Mobilisation de ressources et gestion de la dette publique au niveau national

41. Les importants déficits budgétaires primaires, soit les déficits budgétaires totaux excluant les intérêts, sont la première cause de la tendance à la hausse du niveau de la dette publique en Asie et dans le Pacifique au cours de la décennie écoulée¹⁸. La dépréciation de la monnaie a aussi contribué à creuser les niveaux d'endettement de plusieurs pays débiteurs, en particulier de pays qui dépendaient

¹⁷ *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).

¹⁸ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the Sustainable Development Goals* (publication des Nations Unies, 2023).

de la dette extérieure. Exploiter les recettes publiques et améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques restent des mesures essentielles que les États devraient continuer d'appliquer afin d'accroître les ressources.

42. Il existe différentes politiques possibles pour augmenter les recettes fiscales¹⁹. Les États peuvent s'employer à améliorer la qualité de l'administration fiscale pour réduire l'évasion fiscale, notamment en informatisant davantage les opérations fiscales, en simplifiant les procédures fiscales et en adoptant des contrôles de conformité fondés sur le risque. Les pouvoirs publics peuvent aussi s'efforcer d'élargir la base d'imposition en réorganisant les exonérations fiscales et en créant de nouveaux impôts qui auront des retombées bénéfiques pour la société et l'environnement. De plus, il est possible d'augmenter les futures recettes de l'État et de réduire les inégalités de revenu en exploitant le potentiel de l'impôt direct progressif, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

43. Les pays de l'Asie et du Pacifique peuvent améliorer l'efficacité des dépenses publiques en accroissant leur efficience allocative, ce qui suppose un renforcement des liens entre les budgets fiscaux annuels et les priorités de développement, y compris les objectifs de développement durable. La budgétisation tenant compte de la problématique femmes-hommes citée ci-dessus est un exemple de ce principe. Les États devraient aussi envisager de réduire les dépenses consacrées à la défense, qui continuent de représenter plus de 10 % du budget total de certains pays, et revoir à la baisse les subventions inutiles. Parallèlement, les États peuvent optimiser l'efficacité des dépenses publiques en s'efforçant de mieux gérer le cycle des projets par le recours à des solutions technologiques permettant un suivi des effets, par la mise en place de dispositifs efficaces de diligence raisonnable, par la maîtrise de la taille des projets et par l'adoption de mesures de lutte contre la corruption.

44. Les États devraient aussi s'efforcer d'améliorer leur gestion de la dette publique afin de lutter contre la hausse de l'endettement public. Parmi les bonnes pratiques qui aident à réduire les risques budgétaires et les coûts d'emprunt, on peut citer la définition d'objectifs clairs en matière de gestion de la dette et de cadres juridiques transparents, une coordination efficace des politiques budgétaires et monétaires, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes de la fonction de gestion de la dette publique, ainsi que la collecte, le suivi et la communication en temps utile des données relatives à la dette publique²⁰.

45. Il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière de gestion de la dette publique dans les différents pays de l'Asie et du Pacifique. En 2018, le Népal a mis en place un organisme de gestion de la dette publique pour rassembler toutes les fonctions de gestion de la dette et créé un comité de gestion de la dette publique pour que l'organisme de gestion de la dette publique soit relié à la banque centrale et au bureau du contrôleur financier. Afin d'améliorer la communication des données sur la dette publique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a créé un bureau interinstitutions relevant du Département du Trésor et chargé de suivre et d'apurer les arriérés. En Malaisie,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Charan Singh et Vatcharin Sirimaneetham, « Adopting good practices on public debt management in Asia and the Pacific », MPFD Policy Briefs, n° 119 (Bangkok, CESAP, 2021).

les documents budgétaires décrivent les garanties publiques et comprennent une analyse de la soutenabilité de la dette publique.

2. Financement durable

46. Étant donné que la région Asie-Pacifique est exposée aux effets socioéconomiques négatifs de grande ampleur engendrés par les changements climatiques et la dégradation de l'environnement et que sa progression vers la réalisation de l'objectif de développement durable n° 13 (Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques) est en recul, les décideurs doivent redoubler d'efforts pour renforcer le financement durable. Il existe deux axes d'action : a) les investissements privés et publics dans les activités qui contribuent au développement durable et financent la lutte contre les changements climatiques, notamment l'utilisation du produit des obligations vertes et b) la prise en compte par les États, les autorités de réglementation et les entreprises des facteurs relatifs à l'environnement, à la société et à la gouvernance dans leurs décisions financières²¹.

47. Dans cette perspective, de nombreuses mesures sont envisageables et devraient être adoptées par les différentes parties prenantes²². Pour les États et les autorités de réglementation, il s'agit notamment de mettre en place de nouveaux partenariats en faveur du financement de l'action climatique et des stratégies de financement efficaces des contributions déterminées au niveau national, de veiller à la cohérence des politiques menées par tous les organismes publics et de mettre en place des réglementations orientant les capitaux vers le financement de la lutte contre les changements climatiques. Pour les acteurs du secteur privé, notamment les banques, les investisseurs et les émetteurs de valeurs, il s'agit d'intensifier les engagements en faveur des cibles à zéro émission nette ; de promouvoir l'utilisation de monnaies locales pour financer des projets relatifs au climat, en particulier des projets favorisant la transition énergétique et de travailler avec des pays moins développés en vue de créer des réserves de projets environnementaux susceptibles d'attirer des financements.

48. Les solutions financières aux défis climatiques et environnementaux devraient aussi être socialement équitables et inclusives. Ainsi, le produit des accords de conversion de dettes en mesures en faveur du climat pourrait être utilisé pour financer localement des projets relatifs à l'adaptation aux changements climatiques dans les communautés plus pauvres ou des programmes de protection de la diversité biologique dans les zones isolées. Dans le cas des instruments verts de politique budgétaire, tels que les taxes carbone, qui produisent des recettes fiscales supplémentaires à moyen terme mais peuvent engendrer une hausse des prix nationaux de l'énergie, un appui budgétaire ciblé peut être fourni aux populations à faible revenu et vulnérables afin de réduire la pauvreté et les inégalités.

3. Banques multilatérales de développement

49. Les banques multilatérales de développement peuvent intensifier l'action qu'elles mènent en vue de fournir des ressources pour le développement des pays de l'Asie et du Pacifique qui soient peu coûteuses et comportent des échéances à

²¹ *Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, 2023).

²² Ibid.

long terme. La Banque asiatique de développement et la Banque mondiale restent les plus grands créanciers multilatéraux de la région. Toutefois, la part des prêts concessionnels dans leurs portefeuilles de prêts a progressivement baissé et chuté de 51 % en 2008 à seulement 26 % en 2021.

50. De nouvelles injections de capitaux et des changements internes de la manière dont les capitaux existants peuvent être utilisés augmenteraient la capacité de prêt des banques multilatérales de développement. L'apport de nouveaux capitaux est nécessaire car les contributions des actionnaires au capital n'ont pas augmenté au même rythme que les besoins d'investissements en faveur du développement. Parallèlement, la prudence qui caractérise les cadres d'adéquation des fonds propres, créés pour permettre aux banques multilatérales de développement de conserver une cote de crédit extrêmement élevée, empêche ces banques de maximiser les effets que leurs capitaux pourraient avoir sur le développement²³.

51. Des modifications du modèle d'entreprise des banques multilatérales de développement pourraient aussi contribuer à une réduction des taux d'intérêt et à un allongement de la durée des prêts. Elles pourraient consister notamment à adopter des conditionnalités par politique imposée qui tiennent compte des avancées et des objectifs de chaque pays en matière de développement, à augmenter les prêts en monnaie locale, et à alléger le fardeau des démarches administratives (notamment associées aux règles complexes en matière d'achat et de gestion financière) pour les pays débiteurs. De plus, afin d'améliorer l'accès aux financements à des conditions favorables, les banques multilatérales de développement devraient faire en sorte que leurs critères d'attribution tiennent compte avec plus d'exactitude de la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs, notamment les catastrophes naturelles dues au climat et les flambées mondiales des prix des produits de base. Plus généralement, une collaboration et une coordination plus actives entre les banques multilatérales de développement auraient aussi des retombées très bénéfiques pour le développement.

4. Agences de notation

52. Étant donné qu'elles évaluent les risques budgétaires et attribuent des notes de crédit influant directement sur les coûts d'emprunt des États, il est nécessaire que les principales agences de notation améliorent leurs méthodes. Ces méthodes sont notamment critiquées pour leur manque de transparence pouvant être dû à l'emploi d'informations subjectives, le caractère procyclique de l'attribution des notes de crédit, qui contribue à l'instabilité des marchés des capitaux, et les conflits d'intérêts découlant du fait que les États payent des agences de notation pour évaluer les obligations garanties. Des études ont proposé des mesures qui permettraient de remédier à certaines de ces lacunes méthodologiques. Ainsi, la transparence de l'attribution des notes de crédit pourrait être améliorée si les agences de notation pouvaient publier deux notes pour chaque émission d'obligations : une note fondée exclusivement sur des

²³ On estime, par exemple, que la Banque asiatique de développement, la Nouvelle Banque de développement et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures pourraient à elles trois prêter 56,5 milliards de dollars supplémentaires si leurs cadres d'adéquation des fonds propres étaient modifiés. Se référer au tableau 2 dans le document du Groupe des Vingt intitulé « G20 roadmap for the implementation of the recommendations of the G20 independent review of multilateral development banks' capital adequacy frameworks » (2023).

facteurs fondamentaux et une autre notamment établie en tenant compte de facteurs subjectifs retenus par le personnel de l'agence de notation²⁴.

53. Récemment, il a également été demandé que les méthodes d'attribution des notes de crédit tiennent davantage compte des perspectives à long terme et des objectifs de développement étant donné que les risques pays sont influencés par des questions qui s'inscrivent sur des périodes longues, telles que les changements démographiques. Les agences de notation devraient clairement tenir compte des risques climatiques, car ne pas réduire les émissions de carbone pourrait à long terme faire baisser les notations d'emprunts garantis par l'État, notamment si un appui budgétaire important devenait nécessaire à la suite de catastrophes naturelles dues au climat. Les méthodes de notation devraient donc aussi tenir compte de la manière dont les investissements publics visant à renforcer la résilience et l'adaptation aux changements climatiques aident à promouvoir le développement économique et la solvabilité souveraine à long terme.

5. Restructuration de la dette souveraine

54. En dernier recours et en fonction de chaque situation nationale, certains des pays débiteurs pourraient envisager la solution que représenterait une restructuration de la dette souveraine pour réduire les charges budgétaires et assurer la continuité des dépenses publiques essentielles. Une restructuration de la dette souveraine préventive, rapide et adaptée aux besoins peut considérablement raccourcir les épisodes de surendettement et atténuer les dommages socioéconomiques globaux d'un défaut de paiement de la dette. Les pays débiteurs devraient évaluer la soutenabilité de la dette publique de manière approfondie et réaliste ; déterminer la portée d'une restructuration ; préparer à l'intention de différents créanciers des propositions exposant en détail l'ampleur et les étapes d'une restructuration de la dette ; négocier avec les créanciers bilatéraux publics et privés ; gérer les risques de mise en œuvre et de contentieux. Afin de renforcer la confiance des créanciers et du public, les pays débiteurs pourraient aussi élaborer une stratégie crédible de mise en œuvre de réformes supplémentaires visant à s'attaquer aux causes profondes du surendettement.

55. La communauté internationale du développement peut jouer un rôle déterminant en améliorant l'efficacité de la restructuration de la dette souveraine. Des expériences menées récemment, notamment en se fondant sur le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, mis en place par le Groupe des Vingt, indiquent que les initiatives multilatérales de règlement de la dette devraient être ouvertes à tous les pays et qu'il faudrait faire en sorte que les pays à faible revenu et les pays endettés à revenu intermédiaire hautement vulnérables remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un allègement de leur dette. Il importe aussi de garantir la possibilité de comparer les traitements accordés par tous les créanciers, notamment les créanciers privés, qui ont tendance à commencer par refuser d'intervenir pour pouvoir tirer parti de la capacité renouvelée d'un pays endetté à assurer le service de la dette une fois qu'un allègement de la dette a été accordé par des créanciers publics.

²⁴ Pour des précisions complémentaires, voir Shari Spiegel *et al.*, « Credit rating agencies and sovereign debt: four proposals to support achievement of the SDGs », note d'orientation du Département des affaires économiques et sociales, n° 131 (New York, Nations Unies, 2022).

56. La communauté internationale devrait accélérer les progrès vers des mécanismes et des cadres internationaux communs de règlement de la dette. Un organisme mondial de coordination de la dette souveraine pourrait être créé et chargé d'établir des normes pour l'émission prudentielle de titres de dette publique et de renforcer les capacités de gérer efficacement la dette. Un tel organisme pourrait notamment aider les pays en développement à adopter des clauses d'action collective dans les contrats sur les emprunts souverains, ce qui contribuerait à remédier au problème que constituent les créanciers récalcitrants.

57. Vu la diversification du paysage des créanciers souverains en Asie et dans le Pacifique, il est de plus en plus important que les créanciers et les pays débiteurs aient un dialogue constructif, et que des mécanismes et des cadres internationaux communs de règlement de la dette soient mis en place. Outre la montée en puissance de la Chine en tant que créancier public de premier plan, les créanciers privés tels que les investisseurs institutionnels et individuels jouent un rôle plus actif. En 2021, les créanciers privés étaient associés à 58 % de la dette extérieure publique ou garantie par l'État des pays de la région, contre 42 % en 2008.

V. Questions portées à l'attention de la Commission

58. La Commission est invitée à examiner et à soumettre au débat les évaluations de la situation macroéconomique et les stratégies envisagées figurant dans le présent document, à faire part de ses observations et à donner au secrétariat des orientations concernant ses prochains travaux d'analyse ainsi que la planification et la préparation de l'assistance technique et des activités de renforcement des capacités.

59. La Commission est encouragée à communiquer des informations sur les expériences et initiatives spécifiques à chaque pays qui concernent ces questions afin de permettre aux participant(e)s d'apprendre les un(e)s des autres et d'enrichir leurs débats. Les membres et les membres associés souhaiteront peut-être partager les expériences de leur pays concernant les questions suivantes :

- a) Aider les populations pauvres et vulnérables à faire face au coût élevé de la vie ;
 - b) Trouver le juste équilibre entre la stabilité de l'inflation et des finances, d'une part, et le soutien à la croissance économique, d'autre part ;
 - c) Accroître les ressources en augmentant les recettes fiscales et en améliorant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et la gestion de la dette publique ;
 - d) Collaborer avec la communauté internationale du développement pour accroître la disponibilité de financements à des conditions abordables et à long terme pour les États ;
 - e) Faire face au risque élevé de surendettement.
-