

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction
de la pauvreté et du financement du développement**Quatrième session**Bangkok et en ligne, 1^{er}-3 novembre 2023

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Évaluer les effets des investissements dans les objectifs de
développement durable sur la soutenabilité de la dette publique :
une nouvelle approche****Évaluer les effets des investissements dans les objectifs de
développement durable sur la soutenabilité de la dette
publique : une nouvelle approche****Note du secrétariat***Résumé*

Dans un contexte d'accroissement du risque de surendettement public des pays en développement de l'Asie et du Pacifique, le principal défi consiste à trouver des moyens d'accélérer les investissements dans les efforts visant à atteindre les objectifs de développement durable tout en veillant à ce que la dette publique reste soutenable sur le long terme. À l'heure actuelle, les approches courantes permettant d'évaluer la soutenabilité de la dette publique sont centrées sur le court terme. Par conséquent, on risque d'accorder trop d'importance à la réduction du risque de surendettement à très court terme plutôt qu'à l'investissement dans le développement durable.

Dans le présent document, le secrétariat expose une nouvelle approche, axée sur le long terme, de l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique, qui complète l'analyse à court terme en prenant en compte les effets des investissements dans les objectifs de développement durable, ainsi que ceux des stratégies de financement mixte et des politiques gouvernementales de développement structurel, sur les tendances futures de la dette publique.

Les résultats d'une étude pilote ayant pour objet la Mongolie ont montré que, s'il est vrai que les investissements dans les objectifs de développement durable feraient augmenter le niveau de dette publique à court terme, un ensemble de réformes visant à rendre l'économie mongole plus verte et plus diversifiée permettrait d'accroître les ressources budgétaires et de mobiliser des capitaux privés au service du développement, ce qui contribuerait à réduire le surendettement public, particulièrement à long terme.

Les résultats de cette analyse ont plusieurs implications stratégiques pour les pays. Par exemple, les gouvernements devraient chercher à trouver un juste équilibre entre réaliser les objectifs de développement durable et maintenir la viabilité de la dette publique, les institutions internationales de financement et les agences de notation pouvant jouer un rôle important à cet égard en aidant les pays débiteurs à piloter un tel équilibre. De plus, tous les créanciers actuels et prêteurs

* ESCAP/CMPF(4)/1.

potentiels devraient mener des analyses de soutenabilité de la dette publique dans une perspective à court terme et à long terme lorsqu'ils prennent des décisions d'investissement et de prêt. Ainsi, un plan budgétaire audacieux visant à soutenir la population ou l'environnement ne devrait pas entraîner mécaniquement une dégradation de la note de crédit souverain, même s'il entraîne des déficits budgétaires plus importants à court terme.

Le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement est invité à examiner et à étudier les enjeux stratégiques relatifs à la nouvelle approche à long terme d'évaluation de la soutenabilité de la dette publique présentée ci-après, dans le contexte de l'augmentation des investissements dans les objectifs de développement durable. Il est encouragé à présenter des expériences et des initiatives spécifiques aux pays et à fournir son point de vue et des orientations sur ces questions afin de soutenir le secrétariat dans ses travaux analytiques et ses activités d'assistance technique à venir.

I. Introduction

1. Le niveau de surendettement public et souverain a augmenté en Asie et dans le Pacifique. Même avant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), la dette publique moyenne en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique était déjà à son plus haut niveau depuis 11 ans, atteignant 40,6 % en 2019¹. Sous les effets de vastes plans de relance budgétaire et de la baisse des recettes publiques, la pandémie a fait augmenter le niveau moyen de la dette publique dans la région jusqu'à 49,5 % du PIB en 2021 et deux tiers des économies régionales ont atteint leur niveau d'endettement le plus élevé depuis 2008. À l'heure actuelle, 19 pays de l'Asie et du Pacifique sont considérés comme présentant un risque élevé de surendettement², ce qui limite leur capacité à investir dans les efforts visant à atteindre les objectifs de développement durable.

2. En raison de l'augmentation de la dette publique depuis la pandémie, de la hausse des coûts de financement et de l'incertitude des perspectives économiques, le risque de surendettement public devrait rester considérable dans les années à venir. La reprise des activités économiques après la pandémie et la guerre en Ukraine, qui a causé des perturbations du commerce et des transports et entraîné des sanctions commerciales internationales, ont provoqué une hausse de l'inflation au niveau mondial. Les hausses des taux d'intérêt visant à lutter contre les niveaux élevés d'inflation ont accentué la pression sur les coûts du service de la dette publique. De plus, l'incertitude géopolitique persistante, la fragmentation géoéconomique croissante et le risque de ralentissement économique, en particulier dans les économies développées, ont accru l'incertitude économique en Asie et dans le Pacifique, avec des répercussions directes sur la situation budgétaire des pays de la région.

3. Dans le même temps, les pays en développement de la région Asie-Pacifique ont besoin de financements substantiels s'ils veulent accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable. Jusqu'à présent, les progrès de la région dans la réalisation des objectifs³ ont été limités, en partie à cause de ces besoins de financement. Selon une estimation faite

¹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the Sustainable Development Goals* (publication des Nations Unies, 2023), p. 43.

² *Ibid.*

³ *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2023: Championing Sustainability Despite Adversities* (publication des Nations Unies, 2023).

avant la pandémie, la région Asie-Pacifique doit dépenser 1 500 milliards de dollars supplémentaires - soit une moyenne d'environ 5 % du PIB de 2018, par an - pour atteindre les objectifs d'ici à 2030⁴. Dans les pays les moins avancés de la région, on estime que les besoins de dépenses de ce type sont beaucoup plus élevés et atteignent près de 20 % du PIB. Selon une estimation faite après la pandémie, les déficits de financement des objectifs de développement durable dans le monde entier sont passés de 2 500 à 4 200 milliards de dollars en raison des coûts budgétaires importants liés à la mitigation des effets socioéconomiques négatifs de la pandémie et d'une baisse des financements privés externes⁵.

4. Le principal défi consiste à déterminer comment les pays en développement peuvent augmenter leurs investissements pour atteindre les objectifs tout en maintenant la viabilité de la dette publique à long terme. Les gouvernements disposent d'un large éventail de possibilités d'action permettant d'augmenter les recettes publiques, d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et d'optimiser la gestion de la dette publique. La communauté internationale peut également apporter son soutien en rendant les initiatives multilatérales existantes d'allègement de la dette plus accessibles et plus efficaces et en encourageant des cadres et des mécanismes multilatéraux communs de règlement de la dette afin de rationaliser les processus de négociation de la dette.

5. En plus de ces mesures prises par les pays débiteurs et la communauté internationale, il est essentiel de repenser le concept même de soutenabilité de la dette publique et les moyens de l'évaluer. C'est important car, à l'heure actuelle, les approches couramment utilisées mettent souvent un accent excessif sur la réduction des risques fiscaux à court terme, ce qui est incompatible avec les ambitions de développement à long terme d'un pays vers un développement inclusif, résilient et durable.

6. On trouvera dans le présent document une nouvelle approche à long terme de l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique, qui prend en compte l'incidence des investissements dans les objectifs de développement durable sur les tendances futures de la dette publique. Le document contient également des informations sur : a) la nécessité de repenser les évaluations de la soutenabilité de la dette publique pour atteindre les objectifs ; b) le cadre conceptuel de l'analyse de la soutenabilité de la dette publique à long terme proposé par le secrétariat ; c) la manière dont la nouvelle approche peut être appliquée dans le cas de la Mongolie, en tant que pays pilote. Par ailleurs, le présent document comprend un examen des implications politiques plus larges issues de l'analyse et des questions à examiner par le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement.

⁴ *Economic and Social Survey for Asia and the Pacific 2019: Ambitions beyond Growth* (publication des Nations Unies, 2019).

⁵ Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour le développement, « Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era: scoping note for the G20 Development Working Group », octobre 2021. Disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/dev/OECD-UNDP-Scoping-Note-Closing-SDG-Financing-Gap-COVID-19-era.pdf.

II. Repenser les évaluations de la soutenabilité de la dette publique pour réaliser les objectifs de développement durable

7. Les évaluations du risque de surendettement public, généralement réalisées par les institutions financières internationales et les agences de notation, servent des objectifs divers pour différentes parties prenantes. Pour les pays débiteurs, ce type d'analyse aide à déterminer l'urgence, l'ampleur et le rythme des ajustements budgétaires qui peuvent être nécessaires pour maintenir la soutenabilité de la dette publique. Pour les créanciers publics et les institutions financières internationales, cette évaluation permet de déterminer quels pays débiteurs tireraient parti d'un soutien en liquidités et d'un allègement de la dette afin d'éviter un défaut de paiement. Pour les créanciers privés et les marchés financiers, en général, les résultats d'une analyse de la soutenabilité de la dette publique viennent compléter d'autres critères pris en compte dans les décisions d'investissement, y compris dans les titres d'État. Dans un contexte d'augmentation de la dette publique en Asie et dans le Pacifique, les résultats des analyses de la soutenabilité de la dette publique font l'objet d'une attention accrue.

8. Alors que l'analyse conventionnelle de la soutenabilité de la dette publique a généralement contribué à la stabilité budgétaire dans les pays en développement, les décideurs politiques et la communauté internationale doivent repenser la manière dont les évaluations de la dette publique devraient être menées, compte tenu de la nécessité urgente d'augmenter les investissements dans les objectifs de développement durable. En Asie et dans le Pacifique, les progrès limités accomplis dans la réalisation des objectifs, conjugués à d'importants besoins d'investissement, signifient que les gouvernements doivent mobiliser davantage de ressources budgétaires pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les approches actuellement utilisées pour évaluer les analyses de la soutenabilité de la dette publique sont fortement axées sur la viabilité de la dette à court terme. Il existe un risque que l'on mette trop l'accent sur la réduction du risque de surendettement à court terme, ce qui nuirait à la capacité des gouvernements d'accroître leurs investissements dans le développement durable.

9. Les approches existantes d'analyse de la soutenabilité de la dette publique employées par les institutions financières internationales ont fait l'objet de plusieurs ajustements⁶. Par exemple, les cadres du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale tiennent compte d'un large ensemble de caractéristiques propres à chaque pays, qui aident à évaluer la capacité des gouvernements à honorer leurs obligations en matière de dette et permettent un plus grand discernement du personnel dans l'évaluation des risques budgétaires.

10. Néanmoins, il existe plusieurs domaines dans lesquels les évaluations de la soutenabilité de la dette publique peuvent être améliorées. Par exemple, lors de l'analyse, il convient d'accorder une attention particulière aux facteurs d'évolution des niveaux d'endettement ainsi qu'à la composition et à la qualité

⁶ FMI, *Review of the Debt Sustainability Framework for Low-income Countries: Proposed Reforms*, document d'orientation du FMI (Washington, 2017) ; FMI, *Review of the Debt Sustainability Framework for Market Access Countries*, document d'orientation du FMI, n° 2021/003 (Washington, 2021).

des dépenses publiques⁷. Les études soulignent également l'importance d'intégrer les besoins de dépenses et les questions climatiques liées aux objectifs dans les analyses de la soutenabilité de la dette⁸. Plus récemment, le Secrétaire général a présenté le plan de relance des objectifs de développement durable, dans lequel il a noté qu'une meilleure compréhension de la soutenabilité de la dette à long terme était nécessaire pour évaluer les risques d'endettement de manière plus précise. La révision des évaluations de la soutenabilité de la dette pourrait contribuer à mieux refléter à la fois les besoins d'un pays liés aux objectifs et les avantages à long terme d'un investissement productif dans la viabilité et la résilience.

III. Approche élargie de l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique

11. Le secrétariat a proposé une approche holistique à long terme pour évaluer la soutenabilité de la dette publique dans le cadre de l'analyse figurant dans l'édition 2023 de sa publication phare, *Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*. Axée sur le long terme, cette approche complète l'analyse conventionnelle de la viabilité de la dette publique à court terme utilisée par les institutions financières internationales et les agences de notation.

12. L'analyse élargie de la soutenabilité de la dette publique proposée par le secrétariat comprend quatre composantes principales (voir figure I), qui correspondent aux questions généralement prises en compte par la plupart des pays en développement lorsqu'ils évaluent leur situation budgétaire et leur dette dans le cadre de la mise en œuvre du Programme 2030. Les composantes sont les suivantes :

a) Dépenses supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable d'ici à 2030. Il s'agit des dépenses publiques et privées nécessaires couvrant à la fois les dépenses ordinaires et les dépenses d'équipement à long terme. L'approche élargie demande également de prendre en compte les gains économiques, sociaux et environnementaux connexes à long terme découlant de la hausse de l'investissement dans les objectifs (comme l'augmentation de la productivité du travail et du rendement énergétique), qui auraient probablement une influence sur la tendance future de la dette publique ;

b) Politiques gouvernementales de développement structurel allant au-delà des investissements financiers dans les objectifs, comme il est souvent prévu dans les documents de planification nationale du développement à long terme. Il s'agit par exemple de réformes réglementaires et institutionnelles visant à renforcer la capacité de production et à élargir la base économique ;

c) Stratégies nationales de financement des objectifs de développement durable, qui comprennent principalement des stratégies de mobilisation des ressources publiques et des initiatives visant à attirer davantage de capitaux privés pour le développement ;

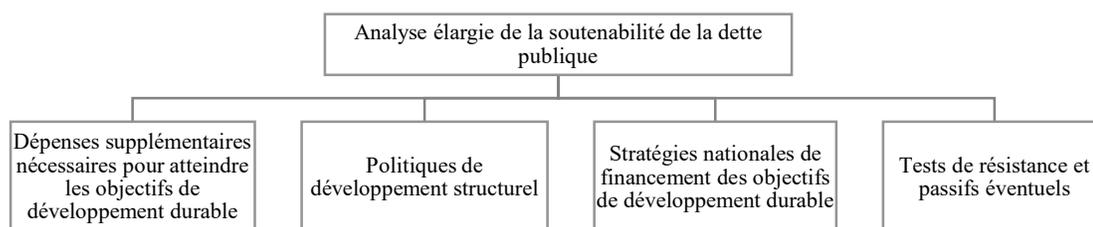
⁷ Brian Pinto, « The distressing debt sustainability framework of the IMF and World Bank », The Brookings Institution, 3 juillet 2018.

⁸ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2022 : la finance au service d'une reprise équitable* (Washington, 2022) ; Ulrich Volz *et al.*, *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal* (Berlin, Fondation Heinrich Böll ; Londres, Centre for Sustainable Finance, École d'études orientales et africaines de l'Université de Londres ; Boston, Massachusetts, Global Development Policy Center de l'Université de Boston, 2020). Disponible à l'adresse suivante : <https://drgr.org/files/2021/01/DRGR-report.pdf>.

d) Tests de résistance et réalisation de passifs budgétaires éventuels, qui peuvent refléter des changements soudains des conditions économiques entraînant une augmentation des taux d'intérêt, une baisse des taux de change et une hausse ou une diminution des prix mondiaux des matières premières par rapport à ceux supposés dans le scénario de base. Parmi les exemples de passifs budgétaires éventuels, on peut citer les coûts budgétaires résultant des dommages et des pertes en cas de catastrophes naturelles et les sauvetages par le gouvernement de banques commerciales, d'entreprises publiques déficitaires ou de projets d'investissement à grande échelle dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Figure I

Quatre composantes clés de l'analyse élargie de la soutenabilité de la dette



13. À partir de ces composantes, l'analyse élargie de la soutenabilité de la dette intègre les risques et les mesures climatiques par l'intermédiaire de trois canaux. Le premier canal est constitué des investissements publics et privés dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, tels qu'ils ressortent de l'estimation des dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable. Le deuxième canal comprend les coûts liés à la fourniture d'une aide financière aux ménages et aux entreprises touchés et à la reconstruction des infrastructures publiques à la suite de catastrophes dues aux changements climatiques. Le troisième canal comprend la réalisation de passifs budgétaires éventuels, tels que la valeur des actifs bloqués dans les secteurs traditionnels de l'exploitation minière et de la production d'électricité, à mesure que les pays poursuivent des objectifs de réduction à zéro des émissions, ce qui peut nécessiter l'État apporte une aide financière aux banques commerciales et aux entreprises publiques.

IV. Application de l'approche élargie au cas de la Mongolie

14. La Mongolie a été choisie comme pays pilote de l'analyse élargie de la soutenabilité de la dette publique pour plusieurs raisons. D'un point de vue opérationnel, la Mongolie est l'un des rares pays de la région Asie-Pacifique pour lequel on dispose à la fois d'estimations détaillées sur les besoins de dépenses dans les objectifs de développement durable et d'informations sur les stratégies nationales de financement. D'un point de vue politique, la Mongolie étant actuellement considérée comme présentant un risque élevé de surendettement public à court terme, il est intéressant d'examiner si son ratio de la dette par rapport au PIB diminuerait à long terme une fois qu'un large éventail d'options de financement ainsi que les gains socioéconomiques et environnementaux potentiels découlant des dépenses liées aux objectifs de développement durable seraient correctement pris en compte. L'analyse quantitative est basée dans ce cas sur le modèle macroéconomique de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique⁹.

⁹ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2021: Towards Post-COVID-19 Resilient Economies* (publication des Nations Unies, 2021).

A. Scénarios stratégiques

15. La réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030 exigerait des dépenses supplémentaires considérables en Mongolie, estimées à environ 17 % du PIB par an en moyenne entre 2021 et 2030. Selon les estimations, les dépenses pourraient atteindre 27 % du PIB en 2021, descendre à 24 % en 2024 et se stabiliser à environ 13 % à partir de 2026. Une grande partie des dépenses totales liées aux objectifs en Mongolie vise à étendre les réseaux de transport et à protéger l'environnement.

16. Dans ce contexte, l'ambition globale de développement est de transformer la Mongolie en une économie plus verte et plus diversifiée. En ce qui concerne l'économie verte, les scénarios stratégiques visent à supprimer les subventions liées à l'énergie, à mettre en place une taxe sur le carbone, à reverser les recettes issues des subventions et de la taxe sur le carbone dans des programmes de protection sociale, à octroyer des subventions aux éleveurs en vue d'encourager la réduction du nombre de têtes de bétail par hectare et à fournir des semences et des engrais pour améliorer la fertilité des sols. En ce qui concerne la diversification économique, les scénarios stratégiques visent à créer un environnement commercial plus compétitif et prévisible, à adopter des mesures de facilitation du commerce et du transport transfrontières, à formaliser les activités commerciales informelles et à conclure davantage d'accords de libre-échange.

17. Afin de poursuivre ces ambitions, les stratégies de financement des objectifs de développement durable de la Mongolie visent à accroître la marge de manœuvre budgétaire et à mobiliser les capitaux privés. Afin de renforcer la marge de manœuvre budgétaire, les scénarios stratégiques se concentrent sur l'amélioration de la qualité de l'administration fiscale de sorte à réduire l'évasion fiscale ; la rationalisation des importantes subventions de l'État au système d'assurance pension ; l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques dans les domaines du social et des infrastructures ; les conversions de dettes en mesures en faveur du climat avec certains créanciers bilatéraux officiels. Les scénarios stratégiques de mobilisation des financements privés pour le développement ont pour objectif de promouvoir un cadre plus favorable aux partenariats public-privé et d'accroître la part des prêts bancaires accordés aux projets verts.

18. Le test de résistance révèle l'exposition de la Mongolie à divers chocs économiques et risques de passif éventuel. La Mongolie, qui exporte beaucoup de charbon, se heurtera à l'évolution mondiale vers un développement plus écologique et aux prix internationaux du charbon. En ce qui concerne le passif éventuel lié aux catastrophes naturelles, le Gouvernement jouera probablement un rôle de premier plan dans le soutien à l'économie, car le taux de pénétration de l'assurance des biens privés reste très faible. L'analyse prend également en considération le soutien financier accordé à la banque publique de développement de Mongolie.

19. Cette série de scénarios stratégiques est un bon exemple et est semblable aux initiatives qui peuvent être envisagées pour d'autres pays, après avoir effectué les ajustements nécessaires. Par exemple, les scénarios pour les pays les moins avancés pourraient explorer les incidences budgétaires de l'augmentation des montants reçus de l'aide publique au développement, y compris l'aide affectée aux objectifs climatiques et les différents degrés de concessionnalité de cette assistance, tels que la composition des subventions et des prêts et les taux de prêt. De manière plus générale, les scénarios pourraient comparer les impacts budgétaires de différentes options de financement du

déficit, telles que des augmentations de taux d'imposition ou des émissions d'obligations d'État.

B. Résultats des simulations

20. Les résultats des simulations faites à partir des scénarios stratégiques susmentionnés sont présentés ci-dessous. Le premier scénario ne prévoit que des dépenses dans la réalisation des objectifs de développement durable. Le deuxième scénario intègre les dépenses liées aux objectifs dans des politiques de développement structurel visant à promouvoir une économie verte et diversifiée. Le troisième scénario combine les dépenses dans la réalisation des objectifs et les politiques de développement structurel avec les stratégies de financement des objectifs. Les effets de certains tests de résistance sur le niveau de la dette publique dans le cadre du troisième scénario (combiné) sont également examinés.

21. L'investissement dans les objectifs offrirait des avantages socioéconomiques et environnementaux significatifs en Mongolie. Par rapport au scénario de référence, le niveau de production annuel dans le cadre du premier scénario (dépenses dans la réalisation des objectifs uniquement) devrait augmenter de 4 à 13 % entre 2021 et 2040. Cette augmentation serait sous-tendue par une hausse de la consommation publique et des investissements publics et privés visant à atteindre les objectifs, ainsi que par les retombées positives que ces investissements auraient sur la consommation des ménages. Sur le plan social, l'incidence de la pauvreté et l'inégalité des revenus diminueraient à mesure que le taux d'emploi et les revenus personnels disponibles augmenteraient grâce à l'accroissement des dépenses sociales et de la productivité du travail. Sur le plan environnemental, les émissions de carbone augmenteraient dans un premier temps, compte tenu de l'essor attendu des activités économiques, mais le niveau d'émissions à long terme serait inférieur de près de 6 % au niveau de référence en raison de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de la réduction de la perte de biodiversité. Grâce à la réduction des émissions de carbone, la qualité de l'air s'améliorerait légèrement et la productivité du travail augmenterait.

22. Toutefois, comme on pouvait s'y attendre, l'investissement dans les objectifs se traduirait par un niveau de dette publique beaucoup plus élevé en Mongolie. Compte tenu des dépenses supplémentaires considérables nécessaires pour atteindre les objectifs, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter fortement pour atteindre environ 146 % en 2030 (contre 54 % dans le scénario de référence) avant de redescendre à environ 116 % en 2040. S'il était analysé à travers le prisme d'une approche conventionnelle de la soutenabilité de la dette publique, le premier scénario serait probablement considéré comme non viable. Outre l'augmentation des dépenses publiques, une dette publique plus élevée se caractérise également par une hausse des coûts d'emprunt de l'État, car la prime de risque souverain devrait augmenter à mesure que le niveau de la dette s'accroît, entraînant une augmentation substantielle des dépenses publiques consacrées au paiement des intérêts.

23. Le deuxième scénario, qui intègre les dépenses liées aux objectifs dans des politiques de développement structurel visant à promouvoir une économie verte et diversifiée, offrirait davantage de gains socioéconomiques et environnementaux. Le niveau de la dette publique resterait toutefois élevé. Selon le deuxième scénario, le niveau de production devrait être supérieur d'environ 20 % à celui du scénario de référence d'ici à 2040. Cela permettrait de faire passer le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (fixé à 5,50 dollars par jour) de près de 29 % en 2020 à environ 8 % d'ici 2030.

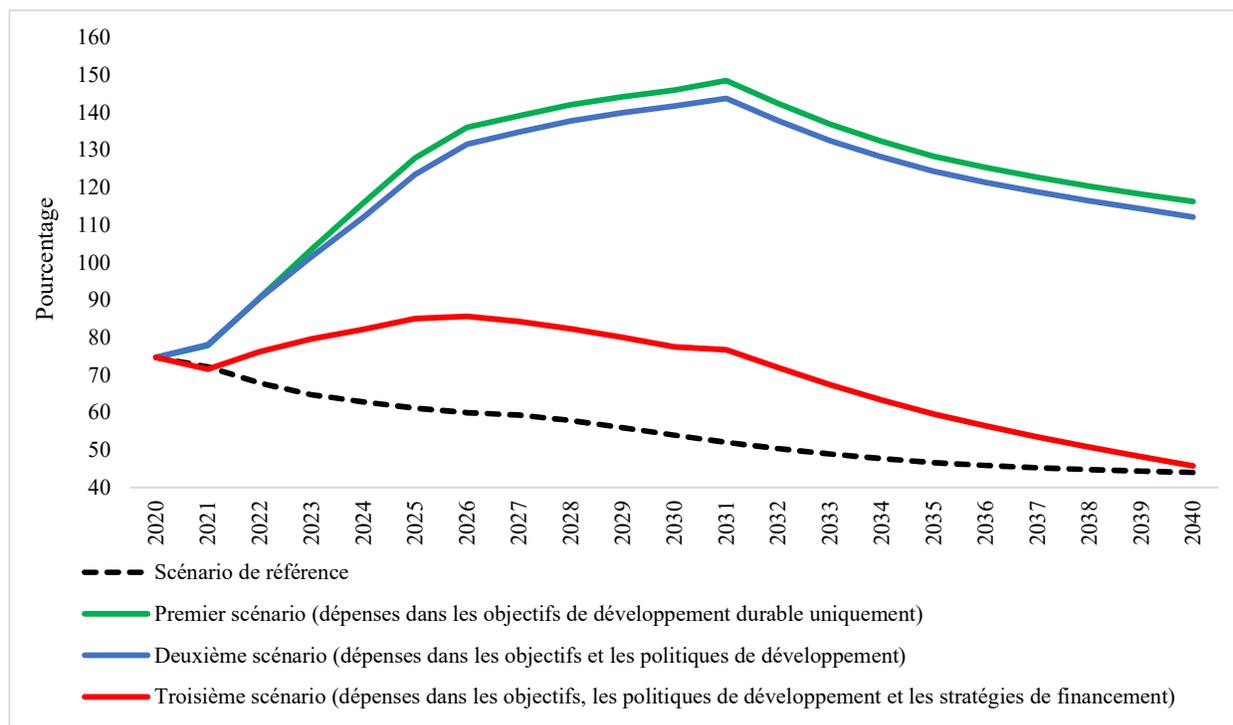
La réduction de l'incidence de la pauvreté et l'apport de soutiens politiques ciblés à l'industrie de l'élevage contribueraient également à réduire les disparités de revenus. D'ici à 2030, les émissions de carbone seraient réduites d'environ 20 % par rapport au scénario de référence. D'un point de vue budgétaire, les mesures prises dans le cadre du deuxième scénario contribueraient à réduire les dépenses publiques en matière de soins de santé, bien que les recettes fiscales liées au commerce international diminueraient. En conséquence, le ratio dette publique/PIB devrait atteindre 112 % en 2040, soit seulement 4 points de pourcentage de moins que dans le premier scénario. Cela indique que, même si des politiques de développement structurel contribuaient à réduire l'endettement public dans une certaine mesure, une stratégie de financement des objectifs bien conçue est également nécessaire pour réduire la dette publique en Mongolie.

24. Les mesures visant à soutenir les ressources budgétaires peuvent réduire le niveau de la dette publique, notamment à long terme. Dans un troisième scénario, qui combine l'investissement dans les objectifs, les politiques de développement structurel et les mesures politiques visant à accroître la marge de manœuvre budgétaire, le ratio du déficit budgétaire par rapport au PIB atteindrait environ 8 % d'ici à 2030, contre environ 15 % dans le deuxième scénario. Si l'investissement dans les objectifs est réduit entre 2030 et 2040, le ratio du déficit budgétaire diminuerait encore, pour atteindre moins de 3 % en 2040. En conséquence, le ratio dette publique/PIB diminuerait pour atteindre 60 % en 2040, en raison de l'augmentation des recettes fiscales, des économies budgétaires et de la baisse des coûts de financement dans un contexte de risques budgétaires moindres.

25. La réorientation du financement privé vers des projets de développement permet d'alléger encore la pression budgétaire. Si le secteur privé augmente sa contribution aux dépenses du pays pour atteindre les objectifs dans les secteurs du social, de l'infrastructure et de l'environnement, le ratio déficit budgétaire/PIB de la Mongolie sur la période 2021-2040 serait, en moyenne, inférieur d'environ 4 points de pourcentage au niveau attendu dans le deuxième scénario. Cela s'explique non seulement par la diminution des dépenses publiques, mais aussi par des gains de production plus conséquents, car on suppose que l'investissement privé a des effets positifs plus importants que l'investissement public sur les gains de productivité et d'efficacité énergétique à l'échelle de l'économie.

26. À long terme, une combinaison de politiques de financement public et privé peut contribuer à réduire la dette publique au même niveau que le scénario de référence, mais avec des gains plus importants pour la population et l'environnement. Dans le troisième scénario (combiné), le ratio dette publique/PIB devrait chuter à environ 46 % d'ici à 2040 (voir figure II), ce qui est nettement inférieur aux 112 % prévus dans le deuxième scénario. En effet, le ratio dette publique/PIB dans le troisième scénario est comparable à celui du scénario de référence, qui repose essentiellement sur les estimations du FMI et sur l'hypothèse selon laquelle la Mongolie suit les conseils du FMI, notamment en ce qui concerne la poursuite de l'assainissement des finances publiques à court terme.

Figure II
 Estimation du ratio dette publique/PIB en Mongolie selon différents scénarios stratégiques



27. Bien que les niveaux de la dette publique dans le troisième scénario (combiné) et le deuxième scénario finissent par converger après 20 ans, les trajectoires seraient différentes. Selon le scénario de référence, la dette publique devrait diminuer régulièrement au cours de la période 2022-2040 dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. En revanche, dans le troisième scénario (combiné), elle augmenterait pendant plusieurs années en raison des investissements dans les objectifs de développement durable, mais le niveau d'endettement diminuerait par la suite, à mesure que les gains socioéconomiques et environnementaux gagneraient en importance. Par rapport au scénario de référence, le niveau de production annuelle dans le cadre du troisième scénario (combiné) pourrait être jusqu'à 24 % plus élevé pour une année donnée, tandis que les émissions de carbone et la pollution atmosphérique diminueraient respectivement d'environ 18 % et 12 %. Le taux de pauvreté serait également inférieur de près de 3 points de pourcentage dans le scénario combiné, ce qui est significatif si l'on considère que le taux de pauvreté en 2030 est estimé à environ 11 %.

28. Étant donné la dépendance de la Mongolie à l'égard des activités minières, son économie et la soutenabilité de sa dette publique seraient affectées par une transition mondiale vers les énergies propres. Si la demande mondiale de charbon et les prix chutent respectivement de 30 % et de 10 %, le ratio dette publique/PIB atteindra 89 % en 2030, contre 78 % dans le troisième scénario (combiné). De plus, une dépréciation soudaine et importante de la monnaie nationale et la réalisation d'importants passifs budgétaires éventuels pourraient également se traduire par un niveau de dette publique beaucoup plus élevé.

V. Intérêt pour les autres pays

29. L'analyse pilote ayant pour objet la Mongolie comporte trois implications stratégiques, fondées sur des données factuelles, qui sont utiles à tous les pays. En premier lieu, les gouvernements devraient s'efforcer de trouver un équilibre entre la réalisation des objectifs de développement durable et le maintien de la soutenabilité de la dette publique. Les stratégies de mobilisation des ressources doivent être conçues de manière à générer des avantages sociaux et environnementaux. Par exemple, au lieu d'augmenter les taxes sur la consommation, qui affectent de manière disproportionnée les ménages les plus pauvres, les gouvernements peuvent rendre l'imposition des revenus personnels plus progressive.

30. De même, toute tentative de respecter les règles budgétaires statutaires doit tenir compte de la situation économique générale et du contexte de développement. Par exemple, si des règles budgétaires strictes qui plafonnent l'ampleur du déficit fiscal peuvent aider à contrôler la dette publique, il est possible qu'elles nécessitent une forte augmentation des taux d'imposition sur les sociétés et les personnes, ce qui pourrait accroître les taux de pauvreté de manière significative. En effet, même si le niveau de la dette publique peut satisfaire aux règles budgétaires ou rester en dessous du seuil commun suggéré par les institutions financières internationales, s'il s'accompagne d'un coût humain ou environnemental important, il ne devrait pas être considéré comme une dette soutenable.

31. Les institutions financières internationales et les agences de notation peuvent également jouer un rôle important en aidant les pays débiteurs à trouver un équilibre. En tant qu'entités chargées d'évaluer la soutenabilité de la dette publique à court et moyen terme, les institutions financières internationales et les agences de notation devraient éviter de pénaliser les gouvernements qui mettent en œuvre des plans budgétaires audacieux en faveur des populations et de l'environnement. Par exemple, lorsqu'un gouvernement annonce un plan ambitieux visant à réaliser ses ambitions nationales en matière de climat ou à mettre en place une couverture santé universelle, cela ne devrait pas automatiquement déclencher une dégradation de la note de crédit souveraine, même si le plan entraîne des déficits budgétaires plus importants à court terme. Au contraire, l'évaluation doit aller au-delà d'une estimation de la capacité du gouvernement à maintenir le remboursement de la dette à court terme, en évaluant si un tel plan budgétaire contribuerait à stimuler la production potentielle de l'économie et à réduire la dette publique à l'avenir. De même, les agences de notation devraient considérer les efforts déployés par le gouvernement en vue de s'engager dans l'allègement de la dette comme un moyen de réduire le fardeau de la dette et d'améliorer les perspectives budgétaires, plutôt que comme le signe d'un défaut de remboursement de la dette imminent qui pourrait entraîner une révision à la baisse de la note de crédit.

32. De plus, tous les créanciers actuels et prêteurs potentiels devraient envisager de mener des analyses de soutenabilité de la dette publique dans une perspective à court terme et à long terme quand ils prennent des décisions d'investissement et de prêt. Lorsque le risque de surendettement public est jugé uniquement sur la base d'une évaluation de la dette qui a) ne couvre que le court terme et b) ne prend pas suffisamment en compte les options de financement disponibles pour les objectifs de développement durable et les avantages socioéconomiques et environnementaux des investissements liés aux objectifs, le niveau de risque peut être surestimé. Cette situation est préjudiciable aux pays débiteurs, car ils seraient inutilement soumis à des coûts

d'emprunt plus élevés et à un accès réduit aux marchés financiers internationaux. Les perspectives de refinancement de la dette devenant coûteuses et limitées, les craintes d'un défaut de paiement augmentent, ce qui accroît le risque d'un défaut de paiement effectif. Si la nécessité d'envisager la viabilité de la dette dans une perspective à long terme doit s'appliquer à tous les prêteurs, les créanciers officiels et les investisseurs institutionnels privés pourraient donner l'exemple.

VI. Questions portées à l'attention du Comité

33. Dans le présent document, le secrétariat a exposé une nouvelle approche à long terme d'évaluation de la soutenabilité de la dette publique, qui tient dûment compte des besoins d'investissement et des stratégies de financement d'un pays dans le cadre des objectifs de développement durable, ainsi que de ses politiques de développement structurel. Cette approche complète les analyses classiques de la soutenabilité de la dette publique, qui sont axées sur le court terme. En illustrant différentes trajectoires du niveau de la dette publique selon différents scénarios politiques et en tenant compte des chocs défavorables, l'analyse vise à aider les décideurs à faire des choix éclairés sur la manière de trouver un équilibre entre le maintien de la soutenabilité de la dette publique et la réalisation d'un développement plus inclusif, plus résilient et plus durable à long terme.

34. Le Comité est invité à examiner et étudier les enjeux stratégiques relatifs à la nouvelle approche à long terme d'évaluation de la soutenabilité de la dette publique décrite dans le présent document, dans le contexte de l'augmentation des investissements dans les objectifs de développement durable. Il est encouragé à présenter des expériences et des initiatives spécifiques aux pays et à fournir son point de vue et des orientations sur ces questions afin de soutenir le secrétariat dans ses travaux analytiques et ses activités d'assistance technique à venir.