



**Conférence internationale de suivi
sur le financement du développement,
chargée d'examiner la mise en œuvre
du Consensus de Monterrey**

Doha (Qatar)
29 novembre-2 décembre 2008

Distr. générale
18 décembre 2008
Français
Original : anglais

Point 9 e) de l'ordre du jour

**Tables rondes des parties prenantes
ayant pour thème général « Poursuite
de la coopération pour le financement
du développement : l'avenir » et portant
sur les six grands domaines thématiques
suivants**

Table ronde 5

Dettes extérieures

Résumé des débats

1. La table ronde 5 consacrée à la dette extérieure était coprésidée par Isatou Njie-Saidy, Vice-Président de la Gambie, et Mario Delgado Alfaro, Directeur général adjoint aux affaires financières internationales au Ministère espagnol de l'économie et des finances. Murilo Portugal, Directeur général adjoint du Fonds monétaire international, a animé les débats. Des déclarations ont été faites par les intervenants suivants : Nancy Birdsall, Présidente du Center for Global Development; Carlos Braga, Directeur du Département de politique économique et dette de la Banque mondiale; Benoît Cœuré, Coprésident du Club de Paris; Robert Gray, Président du Département financement de la dette et services consultatifs de HSBC; et Mary Robinson, Présidente de l'Initiative pour une mondialisation éthique.

2. M^{me} Birdsall a inscrit son intervention dans le contexte de la crise financière et économique en cours, y compris la crise de l'emploi, de l'alimentation et de l'énergie. Elle a fait valoir que les répercussions de ces crises réduiraient à néant les progrès réalisés depuis la Conférence de Monterrey à moins que des changements rapides et novateurs soient apportés au système financier international. L'allègement de la dette, dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), en dépit de tous ses succès, n'avait pas réussi à réduire la vulnérabilité des pays pauvres. Le principal message de cette intervention était que les pays à faible revenu faisaient face à une double vulnérabilité, structurelle et épisodique. L'instabilité des termes de l'échange la plus élevée était celle des pays à faible revenu, supérieure de deux tiers à celle des pays à revenu élevé et supérieure d'un tiers à celle des pays à revenu intermédiaire. La fréquence des chocs liés aux termes de l'échange était même supérieure à celle des catastrophes naturelles. Certaines réponses possibles pour faire face à l'instabilité et aux risques, telles que



l'ajustement budgétaire procyclique et la diversification des exportations, étaient hors de portée de nombre de pays à faible revenu. La première réponse passait par une aide, mais la deuxième était plus complexe. De même, l'auto-assurance au moyen de la constitution de réserves n'était pas une option possible pour nombre de pays à faible revenu, et une assurance obtenue sur le marché ou similaire n'était pas une option pour ce groupe de pays.

3. M^{me} Birdsall a suggéré deux solutions concernant les politiques, qui visent à atténuer les incidences de la vulnérabilité structurelle et épisodique. Concernant la première, il convenait de simplifier la règle déterminant l'accès aux dons de l'Association internationale de développement (IDA) au lieu d'octroyer des prêts aux pays ayant un revenu par habitant, par exemple, de 800 dollars et des subventions pour les rendre équivalents aux dons de l'IDA. Pour faire face aux chocs extérieurs épisodiques, il fallait mettre sur pied un mécanisme pour faire face aux imprévus qui soit automatique et opportun et qui permette de reporter le service de la dette ou de prendre d'autres mesures en cas de choc extérieur et d'accroître les emprunts dans le cadre actuel de la viabilité de la dette. On pouvait encore espérer si les améliorations apportées aux règles applicables aux PPTE ouvraient la voie à d'autres apportées aux transferts de l'aide, et les institutions de Bretton Woods devaient s'occuper d'apporter ces changements.

4. M. Braga a affirmé que la plupart des domaines couverts par le Consensus de Monterrey avaient enregistré des progrès fort limités depuis son adoption, mais que des améliorations notables avaient été apportées dans le domaine de la dette extérieure. Il a reconnu que la crise financière risquait de réduire à néant une partie de ces acquis. Dans son intervention, il a mis l'accent sur les pays à faible revenu et l'Initiative PPTE. Selon lui, le rôle de la dette dans la promotion du développement soulevait de nombreuses questions d'ordre économique et philosophique. D'une part, l'emprunt permettait aux pays de poursuivre des objectifs économiques tels que le financement des investissements et la facilitation de la consommation, mais, d'autre part, l'endettement risquait d'être préjudiciable et, l'un dans l'autre, ses incidences dépendaient de la façon dont les nouvelles ressources étaient utilisées. En réponse aux vues de M^{me} Birdsall selon lesquelles la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité épisodique étaient les domaines où il fallait s'attacher à trouver des solutions telles que l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu et l'octroi de dons et de prêts à des conditions favorables, l'intervenant a expliqué que la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité épisodique n'étaient pas les objectifs visés lorsque l'Initiative PPTE avait été élaborée. Lorsque l'on évaluait cette initiative, il convenait d'utiliser les critères établis lors de son lancement, à savoir réduire l'encours total de la dette dans les pays en développement, accroître la transparence, réduire le rééchelonnement de la dette et libérer des ressources pour alléger la pauvreté. Selon l'intervenant, des progrès notables avaient été enregistrés vers la réalisation de tous ces objectifs. La plupart des pays en développement avaient enregistré une croissance durant les six dernières années, l'encours total de leur dette avait été réduit et le nombre des rééchelonnements de la dette au Club de Paris avait été réduit de moitié. Toutefois, sur 23 pays qui avaient atteint le point d'achèvement, seulement 9 à l'heure actuelle étaient faiblement exposés à un risque d'endettement grave. Cette analyse de risque ne tenait pas compte des effets de la crise financière. Le cadre de la viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu tentait de limiter les emprunts d'autres sources afin de

maintenir la viabilité de la dette. Des politiques macroéconomiques et une gestion de la dette prudentes jouaient un rôle crucial dans le maintien de la viabilité de la dette.

5. M. Cœuré a tout d'abord présenté la mise en œuvre des dispositions du Consensus de Monterrey sur la dette extérieure. Des progrès importants avaient été enregistrés au plan de la prise de mesures d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, et les membres du Club de Paris avaient largement contribué à l'Initiative PPTE. Le fardeau de la dette des pays pauvres très endettés avait été allégé, élargissant la part du budget réservée à l'élimination de la pauvreté. Les membres du Club de Paris avaient aussi largement contribué à l'allègement de la dette en dehors de l'Initiative PPTE. L'intervenant a aussi donné des exemples de traitement de la dette accordé aux pays pour faire face aux catastrophes naturelles, à une détérioration brutale des termes de l'échange ou à un conflit. Les membres du Club de Paris ont apporté leur soutien aux principes et lignes directrices visant à promouvoir des pratiques viables dans les crédits à l'exportation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et ont utilisé le cadre de viabilité de la dette pour s'assurer que les nouveaux prêts octroyés n'excédaient pas la capacité de remboursement du pays.

6. Dans le contexte de Doha et des nouveaux défis, M. Cœuré a souligné que nous devons nous efforcer de prévenir la crise actuelle. Nous devons faire fond sur les cadres existants ou parvenir à en mettre en place de nouveaux pour faire face aux chocs exogènes et à l'instabilité des prix et des actifs. Dans le cadre actuel de la viabilité de la dette pour les pays à faible revenu, l'octroi d'aucun nouveau prêt n'était autorisé pour les pays identifiés comme étant surendettés. Il fallait réexaminer ce point. Une option était d'assouplir le cadre de la viabilité de la dette, pour financer les investissements d'infrastructure notamment. S'agissant de la marche à suivre, le nouveau défi était de travailler à la mobilisation des créanciers n'appartenant pas au Club de Paris. Le Club de Paris avait déjà tenu deux réunions d'information en 2008 avec 11 créanciers n'appartenant pas au Club de Paris. Un autre défi était de trouver les moyens d'assurer la viabilité de la dette sur le long terme. Il a abordé également la question des créanciers procéduriers et a appelé tous les créanciers à s'abstenir de vendre leurs créances à des créanciers procéduriers qui ne coopèrent pas. Le Club de Paris était prêt à réexaminer ses principes et à apprendre d'autrui. Il avait récemment pris des mesures pour devenir plus transparent au moyen du partage des données. Les données relatives à la dette dont le Club de Paris disposait pouvaient à présent être consultées sur son site Web et un rapport annuel sur les activités du Club de Paris était en cours d'élaboration.

7. M. Gray a présenté une perspective du secteur privé à l'égard du défi continué que pose la création d'un environnement stable et durable pour la gestion de la dette extérieure des pays en développement. Les faits marquants survenus depuis la Conférence de Monterrey en 2002 étaient notamment les relations de travail améliorées entre les secteurs privé et officiel dans le domaine de la prévention et du règlement des crises, qui avaient contribué à améliorer le dialogue sur la viabilité de la dette; la prise de conscience accrue du fait que les règles, y compris celles de Bâle II, devaient être anticycliques pour maintenir la viabilité de la dette; l'introduction croissante de clauses d'action collective dans les émissions d'obligations; et le flou croissant entre la dette intérieure et la dette extérieure qui créait un nouvel ensemble de problèmes.

8. Une transparence accrue, y compris le respect de la norme spéciale de diffusion des données et le dialogue précoce entre débiteurs et créanciers, pouvait, selon l'intervenant, contribuer à réduire les malentendus des créditeurs concernant les mesures prises par un pays pour renforcer la confiance. De plus, le Code de conduite pour les marchés émergents de l'Institut de finances internationales approuvé par le Groupe des Vingt en 2004 pourrait contribuer à la stabilité des flux de capitaux. Le secteur privé travaillait avec le Club de Paris à permettre l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE dans les domaines de la réconciliation de la dette et de l'allègement de la dette. La réconciliation des dettes commerciales posait des problèmes et il fallait se donner les moyens d'élaborer un modèle qui tienne compte des problèmes que posent les retards dans la réconciliation. Concernant la question des procédures, il était d'avis que les autorités devaient faire une distinction entre la majorité qui permettait aux débiteurs de bénéficier d'un allègement de la dette et la minorité qui engageait des procédures. Même dans ce dernier cas, il considérait que, si le débiteur était bien organisé et prêt à négocier dans des conditions mutuellement acceptables, il était possible de trouver une solution. Concernant la question des nouvelles dettes dans les pays pauvres très endettés, M. Gray a souligné l'importance de la gestion de la dette dans ces pays. Il a fait observer également l'importance d'obligations gouvernementales à taux fixe à plus long terme, ainsi que le rôle que jouent les obligations indexées sur le produit intérieur brut (PIB) et l'inflation dans le maintien de la viabilité de la dette. Il pensait que le FMI pouvait jouer un rôle en achetant ces derniers instruments et en aidant à définir leur prix sur le marché.

9. M^{me} Robinson a abordé la question de la dette extérieure dans la perspective des droits de l'homme, mettant l'accent sur la nécessité pour les pays développés de faire preuve de responsabilité et de rendre des comptes. Les pays en développement étaient touchés par les crises alimentaire, énergétique et financière ainsi que par les changements climatiques, mais les unes et les autres n'étaient pas inévitables. Ils étaient les résultats du comportement des pays développés. La crise financière actuelle, par exemple, avait été causée par un comportement financier irresponsable des pays développés, qui avaient de plus mis en œuvre une déréglementation excessive et vécu au-dessus de leurs moyens. Elle a indiqué l'asymétrie entre les pays développés et les pays en développement pour ce qui est de la marge d'action. Les pays développés disposaient d'une grande marge d'action pour faire face à leurs problèmes, comme le montrait la réponse à la crise actuelle qui prenait la forme de renflouements par l'État et de mesures prises pour étayer le système financier international. Les pays en développement, quant à eux, ne disposaient pas d'une marge d'action comparable et ils feraient l'objet de critiques s'ils menaient des politiques interventionnistes. Les pays développés devraient aussi penser en termes de marge d'action en faisant face aux problèmes des pays en développement et prendre des mesures pour faire face aux retombées de cette crise sur ceux-ci.

10. Une répercussion attendue de la crise financière était l'aggravation de la situation due à l'endettement grave dans les pays en développement. L'examen par la Banque mondiale des pays pauvres très endettés avait montré que nombre de pays pauvres très endettés ayant atteint le point d'achèvement faisaient de nouveau face à une crise de la dette. Quatorze pays pauvres très endettés qui avaient atteint le point d'achèvement en faisant preuve de rigueur et de responsabilité couraient un risque élevé ou modéré d'endettement grave. La situation actuelle des pays pauvres très endettés était probablement pire depuis que la crise financière était survenue, après

la réalisation de cette analyse par la Banque mondiale. M^{me} Robinson a demandé à la communauté internationale de ne pas laisser les pays les plus pauvres supporter le fardeau le plus lourd. La crise financière s'accompagnait d'une responsabilité morale, et le fardeau ne devait pas être supporté de façon inéquitable par les pays en développement. La crise, qui avait été créée par le « premier monde », soulevait des questions morales et éthiques. Elle proposait d'ajouter une nouvelle dimension au programme de financement du développement pour s'occuper de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes.

11. À l'issue des interventions, les participants, comprenant les représentants des gouvernements et des parties prenantes institutionnelles et non institutionnelles, ont tenu un débat sur les politiques générales. Ils ont notamment affirmé ce qui suit :

- Les coûts des changements climatiques et des crises financière, alimentaire et énergétique devront être supportés par les pays d'Afrique et les autres pays en développement bien qu'ils n'en soient pas responsables;
- Il faudra redoubler d'efforts pour mettre pleinement en œuvre l'Initiative PPTE. Dix-huit pays n'avaient pas encore atteint le point de décision. La nouvelle assistance promise aux pays en développement progressait lentement. La réalisation de l'objectif de Gleneagles passait par une accélération de la croissance de ces fonds;
- L'allègement de la dette blâme les pays débiteurs. Les incidences de l'allègement de la dette sont diluées par la conditionnalité et l'aggravation des termes de l'échange. L'échec du financement du développement dans le domaine de l'allègement de la dette comprend l'incapacité à promouvoir l'annulation de la dette et la marge d'action. Une annulation de la dette plus poussée et élargie est nécessaire parce que le mécanisme actuel d'allègement de la dette a échoué;
- Il est nécessaire d'examiner la dette odieuse ou illégitime. Le Club de Paris avait indiqué qu'il était prêt à discuter de la dette odieuse, bien que celle-ci soulève des problèmes juridiques;
- Le cadre de la viabilité de la dette, les mécanismes d'allègement de la dette et les conditions de traitement demeurent problématiques. Certains points dont l'amélioration avait été recommandée étaient la rapidité, l'exhaustivité, le réalisme, l'équité et la transparence;
- Une déficience des initiatives relatives à l'allègement de la dette touche au traitement des pays sortant d'un conflit. Il est nécessaire d'élargir l'allègement de la dette pour ces pays;
- La façon dont on aborde la question de la dette est viciée parce qu'on ne la considère que comme un problème économique alors qu'elle a de nombreuses dimensions (celle touchant aux droits de l'homme n'est pas prise en considération). L'Organisation des Nations Unies est l'instance appropriée pour aborder cette question parce qu'il s'agit d'une institution démocratique où tous peuvent s'exprimer sur un pied d'égalité;
- Il est nécessaire de renforcer la capacité de gestion de la dette des pays en développement dans un cadre juridique transparent et d'élaborer une charte énonçant les principes qui encouragent des pratiques responsables en matière de prêts et d'emprunts;

- Les problèmes de la dette comprennent l'endettement insoutenable et les problèmes d'endettement non réglés. Si ces problèmes ne sont pas réglés, celui de la pauvreté ne peut pas non plus être réglé;
- Il est nécessaire de disposer de prêts à court terme pour aider les pays en développement à faire face aux conséquences de la crise financière actuelle;
- Le financement du FMI est nécessaire pour fournir des fonds pour les budgets;
- Comment les pays à l'issue de l'Initiative PPTE, qui sont au bord d'une crise, doivent-ils être traités? Certains pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ne peuvent pas bénéficier de l'Initiative PPTE;
- En 2008, environ 30 à 35 milliards de dollars sont disponibles en vue de répondre aux demandes des pays à revenu intermédiaire relatives à la crise. Certains prêts seront des prêts d'appui budgétaire;
- Est-il nécessaire de faire face à la question de la dette des pays à revenu intermédiaire en s'appuyant sur des règles? Un moratoire du service de la dette est peut-être utile, mais moins que le recours à des règles. Un traitement de la dette des pays à revenu intermédiaire devrait mettre l'accent sur l'endettement insoutenable;
- La responsabilisation du système financier international est une question qui se pose. Il y a eu des déficiences au niveau des responsables de la réglementation, des agences de notation et des investisseurs eux-mêmes, et ces déficiences ont eu des répercussions sur la situation de la dette des pays en développement.
