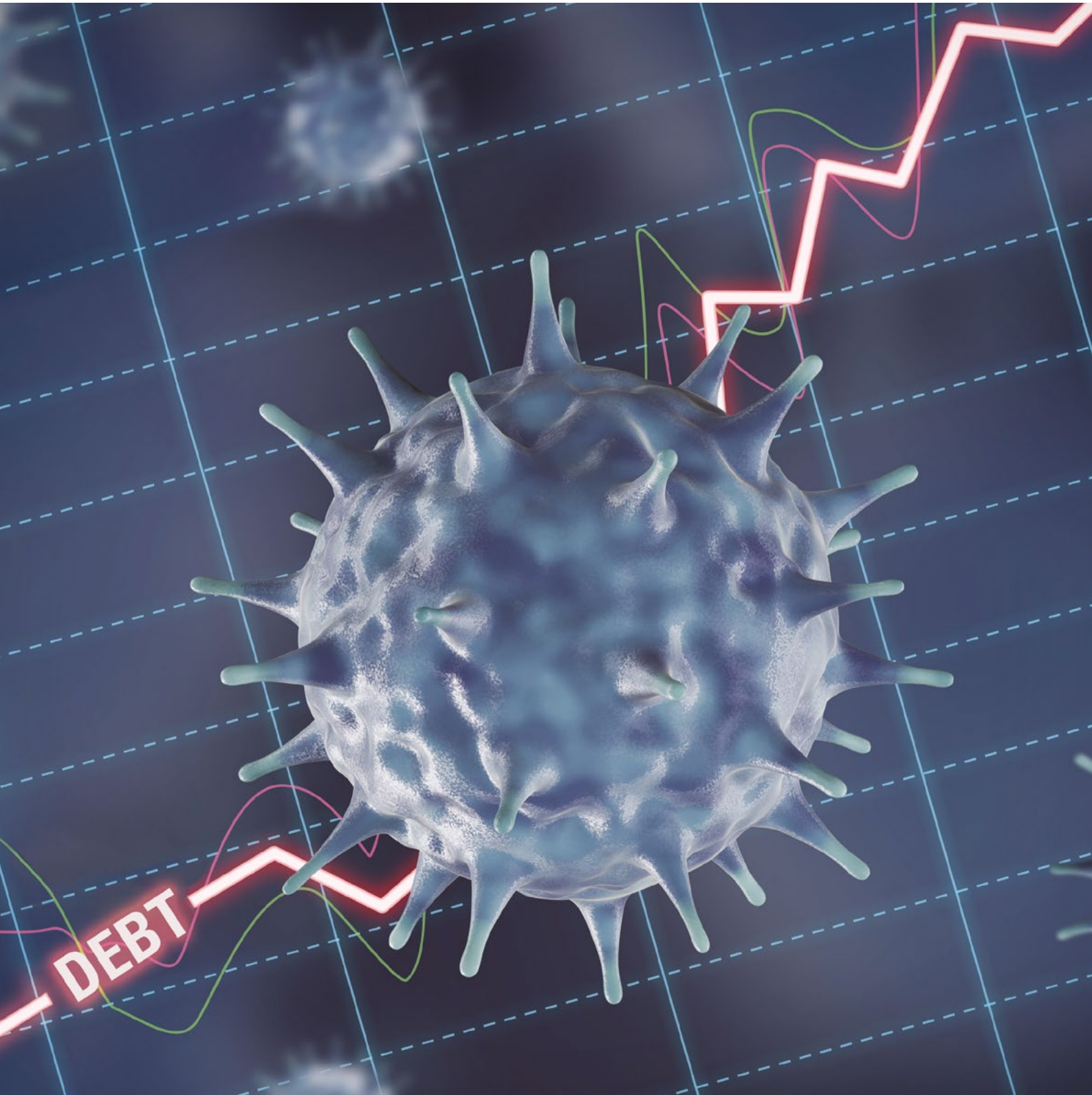
eurodad

european network on debt and development

Publications autour de la pandémie :

Analyses de l'impact du Covid-19 sur la dette et le financement du développement



Ce livre a été réalisée avec l'aide financière de l'Union européenne et de Bread for the World. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité d'Eurodad et des auteurs de ce rapport, et ne saurait en aucun cas être considéré comme reflétant les vues des bailleurs de fonds.

Remerciements :

Rédacteur en chef: Jean Saldanha, directeur d'Eurodad.
Relecture et correction: Vicky Anning, Hannah Finch, Joe Inwood et Julia Ravenscroft.
Conception graphique : James Adams (chapitres) et HeartsnMinds (couverture et mise en page).

Publication: Décembre 2020

Table des matières

Une crise aux proportions inimaginables 4

L'Initiative de suspension du service de la dette du G20 8
écoper le Titanic avec un seau?

Ne jamais laisser une pandémie se perdre 35
Comment la réponse de la Banque mondiale au Covid-19 donne la priorité au secteur privé

Institutions de financement du développement et Covid-19:
il est temps de se réinventer 54

Développement à l'arrêt 61
Prêts du Fonds monétaire international et austérité post Covid-19

Une crise aux proportions inimaginables

Le Covid-19 a déclenché une pandémie aux proportions inimaginables. Des millions de personnes, et en particulier les plus vulnérables de la société, ont été frappées par le virus. Début octobre, la Banque mondiale a estimé que d'ici 2021, 110 à 150 millions de personnes supplémentaires entreraient dans la catégorie des personnes «extrêmement pauvres», vivant avec moins de 1,90 dollar américain par jour. Oxfam a estimé qu'un demi-milliard de personnes pourraient basculer dans la pauvreté, entraînant une augmentation des inégalités sociales, économiques et de genre[1]. Inévitablement, plus de femmes que d'hommes seront confrontées à l'extrême pauvreté. Comme le souligne ONU Femmes : «pour d'innombrables femmes dans des économies de toute taille, le fardeau des soins non rémunérés et du travail domestique a explosé parallèlement à la perte de revenus». De plus, la violence basée sur le genre s'est également accrue dans le monde[2].

Peur et incertitude existent face à l'avenir. Les efforts se poursuivent pour obtenir des vaccins sûrs et efficaces qui doivent être distribués équitablement et à un prix abordable, avec un accent particulier sur les communautés et les pays les plus vulnérables du Sud. Malheureusement, la saga des vaccins qui s'est déroulée au sommet du G20 en novembre 2020 est devenue un autre exemple décevant de l'échec répété des économies les plus riches à prendre des mesures concrètes pour garantir que le reste du monde soit équipé pour lutter contre la pandémie[3].

Peu de temps après que l'Organisation mondiale de la santé ait averti que l'épidémie de Covid-19 se transformait en pandémie, le 11 mars 2020, il est devenu clair que le monde était au bord d'une crise financière sans précédent[4]. Un large groupe de pays à revenu faible et intermédiaire déjà aux prises avec des niveaux d'endettement insoutenables, se trouverait alors dans l'impossibilité de faire face à la crise sanitaire tout en continuant à rembourser ses dettes. Les recherches menées par Eurodad et publiées le 2 avril 2020 ont souligné qu'une suspension des paiements de la dette bilatérale officielle en 2020 et la fourniture de fonds d'urgence, entraîneraient le détournement d'environ 9,4 milliards de dollars de fonds d'urgence vers le remboursement de la dette[5].

Une réponse limitée

Lors de la Journée mondiale de la santé, le 7 avril 2020, des centaines d'organisations de la société civile ont lancé un appel aux bailleurs de fonds pour qu'ils veillent à ce que les financements d'urgence n'empirent pas le fardeau des pays et qu'ils mettent en place, au plus vite, un processus de réduction de la dette à des niveaux soutenables[6]. Cependant, l'accord conclu par le G20 le 15 avril 2020 ou Initiative de suspension du service de la dette (ISSD), ne prévoyait qu'une suspension des paiements du principal et des intérêts sur la dette due entre le 1er mai et le 31 décembre 2020 pour les pays les plus pauvres, et uniquement aux gouvernements bilatéraux agissant en tant que prêteurs. La liste finale des bénéficiaires potentiels a été immédiatement réduite à 73, dans la mesure où quatre pays (l'Érythrée, le Soudan, la Syrie et le Zimbabwe) ont été exclus de l'initiative en raison d'arriérés persistants avec le Fonds monétaire international (FMI) et/ou la Banque mondiale. De plus, même avec la prolongation de l'initiative du G20 jusqu'en juin 2021, les risques de crise de la dette de ces pays ont simplement été retardés.

Trop peu

La publication d'Eurodad «Rapport parallèle sur *les limites de l'ISSD : écoper le Titanic avec un seau» montre* que pour les pays qui ont demandé la suspension de la dette, le répit temporaire fourni par l'initiative ne représentait que 0,1% du produit intérieur brut (PIB) pour le Burundi, le Népal et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, 3,1% du PIB pour l'Angola et 2% pour le Mozambique. De plus, l'initiative garantissait que les paiements différés seraient ajustés de manière à ce que les créanciers ne subissent aucune perte sur la valeur des paiements différés, étant donné que la valeur nette en pourcentage était neutre. L'initiative ne coûte rien aux créanciers, mais les pays emprunteurs seront confrontés à des remboursements plus importants une fois la période de suspension terminée. Les pays débiteurs devront probablement emprunter davantage de fonds pour rembourser non seulement la dette reportée, mais aussi potentiellement pour assurer le service de tout nouveau prêt obtenu pour faire face au ralentissement économique causé par la pandémie de Covid-19.

Cette situation intervient dans le contexte de la détérioration de la qualité et du volume des financements concessionnels disponibles pour ces pays. L'une des premières analyses d'Eurodad sur les défis du financement du développement face au Covid-19, a consisté à examiner comment l'aide publique au développement (APD) - ou plutôt son absence - aurait un impact sur la capacité des pays à sortir de la crise[7]. D'une part, cette analyse a mis en garde contre la tendance à la baisse des ressources directement disponibles pour les pays du Sud, ou «aide programmable par pays», alors que les montants réels d'APD au cours des dernières années sont restés essentiellement stables. D'autre part, il existe une incitation perverse programmée dans le nouveau système comptable de l'APD qui comprend un ajustement ex ante anticipant le risque de défaut. Dans ce cas, les prêts aux pays à faible revenu, avec un calcul du risque de défaut plus élevé, offriraient aux bailleurs des moyens intéressants d'améliorer leurs bilans sur l'APD sans accroître réellement leurs budgets d'APD en termes réels[8].

Trop restreinte

Le rapport parallèle sur l'ISSD répertorie un groupe de 78 pays, notamment des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et supérieure, ainsi que de nombreux petits États insulaires en développement, qui ont été exclus de l'initiative. Alors que les pays à faible revenu ont eu un bref répit grâce à l'ISSD du G20 et que les économies avancées ont mis en œuvre des programmes de soutien budgétaire et financier substantiels équivalant à 19,8% en moyenne du PIB, la taille des enveloppes budgétaires allouées à la réponse au Covid-19 des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et supérieure n'en représentait qu'une fraction, bien que ces derniers aient été gravement touchés par la pandémie. Cela n'est pas surprenant car la taille des filets de sécurité financière mondiaux - composés de prêts du FMI, de swaps de banques centrales et d'arrangements financiers régionaux - accessibles aux pays à revenu intermédiaire élevé, ne représente qu'un quart des 3,5 billions de dollars disponibles. De plus, l'accès à ces filets de sécurité pour près de la moitié d'entre eux, était limité aux prêts du FMI. Après une panique initiale sur les marchés, le retour des investissements privés dans les économies émergentes a créé un faux sentiment de complaisance selon lequel les défis financiers étaient pour la plupart sous contrôle et qu'aucune mesure supplémentaire n'était nécessaire.

Trop réduite

L'un des plus grands défauts de l'ISSD est son incapacité à faire respecter la participation des créanciers privés et des banques multilatérales de développement à l'initiative. Le rapport parallèle sur l'ISSD met en garde contre la probabilité que les ressources libérées par la suspension des paiements officiels de la dette bilatérale puissent être utilisées pour payer d'autres créanciers, en particulier dans le secteur privé. De nouveaux prêts d'urgence des institutions financières internationales (IFI) renfloueraient également de facto les créanciers privés. Malgré les pressions exercées par divers acteurs, par exemple la société civile, le G20 et les IFI, les créanciers privés ont soutenu qu'une approche au cas par cas de l'allégement de la dette était la seule voie à suivre pour eux. Le très attendu «*Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'ISSD*» du G20, annoncé le 14 novembre 2020, n'a pas non plus apporté de réponse adéquate à cette question. Le cadre n'a fait que réorienter les mécanismes établis du Club de Paris, ce qui a conduit à la perspective que les pays en situation de surendettement soient condamnés à négocier une restructuration de la dette sur un terrain de jeu intrinsèquement biaisé et n'agissant pas en leur faveur.

Un décennie perdue de développement

En septembre 2020, la Commission des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) a émis l'avertissement suivant : «il existe un risque très grave que le déficit [financier] entraîne les pays en développement dans une autre décennie perdue, mettant fin à tout espoir de réaliser l'ambition du programme de développement durable à l'horizon 2030[9].»

Malgré le soutien très médiatisé que le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et son président David Malpass ont apporté à l'ISSD, la Banque a refusé de participer à l'initiative. Le rapport parallèle sur l'ISSD souligne la faiblesse des arguments que la Banque a avancés pour justifier sa réticence à participer : inquiétude quant à sa solvabilité et à son apport de financement d'urgence. Pire encore, le document d'information «*Ne jamais laisser une pandémie se perdre : comment* la réponse de la Banque mondiale au Covid-19 donne la priorité au secteur privé», montre comment le GBM semble avoir saisi l'opportunité offerte par la pandémie pour intensifier sa «maximisation des finances pour le développement (MFD)». L'approche MFD donne la priorité à l'utilisation du financement privé pour la fourniture d'infrastructures et de services publics, malgré le peu de preuves soutenant cette approche et le nombre croissant de publications dénonçant ses risques multiples. En utilisant les données de la facilité de financement d'urgence que le GBM a mise en place, la note d'information montre que ce sont principalement les entreprises multinationales et les clients

du secteur financier de la Société financière internationale, la branche de prêt du GBM au secteur privé, qui ont bénéficié de ses quatre premiers mois de réponse budgétaire à la pandémie.

La note d'information «*Institutions de financement du développement et Covid-19 : il est temps de se réinventer*» analysant la manière dont une sélection d'institutions de financement du développement (IFD) bilatérales ont réagi à la crise, aboutit à des conclusions similaires. Par exemple, les cinq plus gros investissements réalisés par la US Development Finance Corporation (DFC), entre mars et octobre 2020, comprennent deux sociétés détenues basées aux États-Unis (la société Kodak et Trans Pacific Network basé au Nevada) et une au Royaume-Uni (Prodigy Finance, une plateforme fintech spécialisée dans l'octroi de prêts étudiants). La note d'information remet en question la capacité des IFD à réellement cibler les secteurs et les groupes qui ont été les plus durement touchés par la crise sur la base de leur récent bilan. Les prêts des IFD se sont principalement concentrés sur les intermédiaires financiers, malgré les données de la Banque mondiale montrant que les moyennes, petites et micro-entreprises les plus durement touchées par la crise ne se sont pas tournées vers les banques pour obtenir un soutien. Comme c'est apparemment le cas pour le GBM, les IFD ont clairement donné la priorité au secteur privé. Cette approche semble reposer sur un préjugé sous-jacent contre le secteur public, alimenté par des politiques d'austérité qui ont mis en péril sa capacité à fournir ses services.

Malheureusement, étant donné que les mesures d'austérité font partie des programmes du FMI pour fournir une assistance financière, et qu'elles ont été approuvées pendant la pandémie, elles renforceront les préjugés contre le secteur public. La note d'information «Développement arrêté : prêts du Fonds monétaire international et austérité post Covid-19» recoupe cette conclusion sur la base d'un examen des rapports des services du FMI pour 80 pays, préparés dans le cadre du processus d'approbation de l'aide financière entre mars et septembre 2020. Cette note montre comment les mesures d'austérité demandées par le FMI risquaient de plonger les pays concernés dans une spirale d'austérité, mettant en péril les services publics, augmentant les inégalités de revenu et de genre, et entravant les perspectives de croissance. Cela ne peut guère être considéré comme une contribution à un effort de relance efficace.

Une reprise juste est encore possible...

Cette publication analyse les réponses au Covid-19 dans les domaines de la dette et du développement qui, malheureusement, peuvent être décrites comme «à peu près identiques». Ces approches pourraient provoquer un sinistre engrenage, similaire à celui qui a conduit le monde à cette crise du développement en premier lieu. Pourtant, il n'est pas trop tard. Il existe des mesures qui peuvent être prises pour garantir que la reprise post Covid-19 soit prévoyante, visionnaire, sensible au genre et holistique. Cette crise du siècle a besoin d'une réponse proportionnée, si nous voulons rester sur la bonne voie pour réaliser le rêve du programme de développement durable à l'horizon 2030, tout en veillant à ce que la planète ne sombre pas dans le chaos climatique.

...mais des mesures urgentes sont nécessaires

Les analyses des mesures d'urgence montrent qu'elles étaient insuffisantes et n'ont pas atteint leur objectif. Tous appellent sans équivoque à des actions plus nombreuses et de meilleure qualité, axées sur le long terme.

- **Une solution ambitieuse et systémique à la crise de la dette dans les pays du Sud**
  Des opérations d'allégement de la dette systématiques devraient être mises en place pour remédier à la vulnérabilité des pays en développement à long terme. Le FMI et la Banque mondiale devraient s'inspirer des travaux du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et de la CNUCED pour s'assurer que les analyses de viabilité de la dette, lorsqu'elles sont entreprises, soutiennent la garantie d'un allégement et d'une restructuration de la dette qui soit conforme aux besoins de financement du programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux obligations envers les droits humains. De plus, pour garantir des résultats durables et équitables, l'allégement de la dette devrait impliquer tous les groupes de créanciers, notamment les prêteurs multilatéraux, bilatéraux publics et privés, dans un processus permanent, indépendant et multilatéral sous les auspices de l'ONU. Ce processus doit permettre la participation de la société civile et ne pas seulement tenir compte de la capacité de paiement, mais aussi des besoins de développement, des droits humains, de l'égalité des genres et des vulnérabilités climatiques, ainsi que des questions de légitimité de la dette[10].
  Des mesures devraient également être prises concernant des règles contraignantes sur les prêts et emprunts souverains responsables afin de soutenir une meilleure prévention des crises de la dette.

- **Investir dans le renforcement des systèmes publics et la provision de meilleurs services publics pour tous**
  La pandémie a mis en lumière le rôle essentiel que jouent les services publics dans la protection des droits humains fondamentaux. Dans une moindre mesure, la crise climatique met également en relief le rôle de l'investissement public. Il n'y a pas de place pour des politiques d'austérité et des solutions basées sur le marché. Celles-ci se sont avérées, une fois de plus, inefficaces, surtout dans des situations de grand stress extérieur. À court terme, le GBM doit rétablir l'équilibre entre les secteurs public et privé dans sa réponse au Covid-19, notamment dans ses modalités et ses instruments. Surtout, la réponse du GBM au Covid-19 ne devrait pas contribuer à aggraver le problème de la dette. Pendant ce temps, à long terme, il est impératif que le GBM réévalue l'approche MFD. Si le GBM souhaite «reconstruire en mieux», il doit tenir compte des vastes implications de son programme et évoluer vers une approche fondée sur les droits humains, qui puisse encourager la résilience et renforcer les systèmes publics. Les IFD bilatérales devraient également réévaluer leurs stratégies pour cibler les pays, les secteurs et les entreprises qui en ont le plus besoin.

- **Réparer un système fiscal mondial défectueux est essentiel**
  Pour garantir des niveaux adéquats de financement public nécessaires pour financer les services publics indispensables à la réalisation de la vision du programme de développement durable à l'horizon 2030, dans les limites de la planète, nous devons réparer le système fiscal international défectueux. Cela nécessite une coopération intergouvernementale accrue et équitable et une action contre les flux financiers illicites, notamment l'abus fiscal, l'évasion et la fraude fiscales. Les gouvernements doivent renforcer les efforts multilatéraux sous l'égide des Nations Unies pour mobiliser des financements adéquats et opportuns pour le développement, dont une taxation progressive et une action internationale pour mettre fin aux flux financiers illicites. Les impôts progressifs doivent être complétés par des dépenses évolutives, qui garantissent que les recettes ciblent ceux qui en ont le plus besoin, y compris les plus marginalisés et les plus vulnérables. Par conséquent, des pratiques de budgétisation transparentes et responsables seront essentielles, notamment une budgétisation sensible au genre.

- **Offrir une APD suffisante en utilisant les principes de financement du développement**
  Plus que jamais, l'APD restera une source vitale de financement pour de nombreuses économies à faible revenu. Reconnaissant que des mesures extraordinaires exigeront des financements considérablement accrus, l'ONU a appelé à faire passer au moins un quart de l'APD engagée, mais non distribuée, dans un plan Marshall. De plus, l'APD doit être fournie sous forme de dons plutôt que de prêts. Les systèmes comptables actuels de l'APD qui privilégient, pour les bailleurs de fonds, les prêts plutôt que des subventions, doivent être supprimés.

L'Initiative de suspension du service de la dette du G20

écoper le Titanic avec un seau?

Par Iolanda Fresnillo

Avec la participation de Daniel Munevar et Mark Perera (Eurodad) et de Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement pour la partie sur le Cameroun, Jürgen Kaiser (Erlassjahr.de) sur El Salvador, Abdul Khaliq (ISEJ Pakistan et CADTM Network) pour le Pakistan, AFRODAD (African Forum and Network on Debt and Development) et le JCTR (Jesuit Center for Theological Reflection) pour la Zambie et l'APMDD (Asian People's Movement on Debt and Development) pour les Philippines.

Introduction

Les conséquences sur le plan humain et social de la crise économique déclenchée par la pandémie de Covid-19 sont dévastatrices, en particulier pour les populations les plus vulnérables du Sud. L'échelle et la gravité des répercussions économiques et financières, et de la crise du secteur de la santé publique, illustrent bien la grande vulnérabilité des pays en développement aux chocs économiques exogènes, et combien les moyens de subsistance des populations sont fragiles à travers le monde.

Les pays en développement connaissent une forte baisse de leurs recettes d'exportation (qui s'explique par le brusque ralentissement du commerce international et l'effondrement des prix des matières premières), ainsi qu'une chute des revenus provenant du tourisme et des envois de fonds. Ils ont affiché des niveaux record de fuite des capitaux pendant les premiers mois du confinement planétaire. Si certaines de ces tendances semblent pointer vers une timide amélioration, il faudra beaucoup plus de temps pour réparer les dégâts subis par les économies émergentes et en développement. Il est probable que la profonde récession engendrée par la pandémie laisse des marques économiques durables, notamment une baisse des investissements, un taux de chômage élevé et un recul du commerce international et des liens entre les chaînes d'approvisionnement. Des marques qui frapperont en particulier les pays du Sud. L'incidence de la pandémie sur les droits humains aura également des effets sur le long terme. Selon une étude de Brookings, plus de 1,6 milliard d'enfants des pays en développement ont cessé d'aller à l'école à cause de la Covid-19 et «devront s'attendre à une diminution de 10 000 milliards de dollars de leurs revenus pendant leur vie professionnelle». Selon les estimations de l'OIT, environ 240 millions d'emplois ont été perdus dans les pays à faible et moyen revenu au deuxième trimestre de 2020, tandis que les pertes en revenus du travail sont estimées à 3 500 milliards de dollars pour les trois premiers trimestres de l'année.

Selon Oxfam, un demi-milliard de personnes sont par conséquent susceptibles de sombrer dans la pauvreté, ce qui conduira à une augmentation des inégalités sociales, économiques et de genre et sans aucun doute, à un accroissement de l'écart de pauvreté entre les sexes. Les femmes seront plus nombreuses que les hommes à tomber dans l'extrême pauvreté. D'après ONU Femmes, «les diminutions de revenus, les activités de soins non rémunérées et la charge de travail domestique ont explosé pour un nombre incalculable de femmes vivant dans des économies de toutes tailles». Les violences sexistes ont elles aussi augmenté.

Non seulement la pandémie a porté atteinte au droit à la santé de nombreuses personnes, mais elle menace de surcroît le droit à un travail décent, au logement, à l'alimentation, à l'eau et à des services d'assainissement. Cette «période apocalyptique», pour reprendre les termes du ministre ghanéen des Finances, M. Ken Ofori-Atta, ne saurait être traitée selon l'approche actuelle centrée sur le «sauvetage de l'économie». Nous devons placer les personnes au cœur de la reprise, en particulier les plus vulnérables, en veillant à ce que les droits humains, l'égalité de genre et la protection de l'environnement soient les principales considérations qui orientent les réponses apportées au niveau mondial.

Si des mesures plus ambitieuses ne sont pas prises, la dette va aggraver les défaillances des économies et des violations des droits humains dans les pays du Sud. L'endettement public de ces pays atteignait déjà des niveaux sans précédent avant la Covid-19, et la crise actuelle a exacerbé ces vulnérabilités préexistantes, hissant leur endettement vers de nouveaux sommets. D'après les projections du Fonds monétaire international (FMI), les taux d'endettement moyens augmenteront à hauteur de 10 % du PIB dans les économies de marché émergentes, et de 7 % dans les pays à faible revenu.

Les Etats sont dès lors contraints de relever l'impossible défi qui consiste à augmenter les dépenses sociales et de santé en vue de protéger leurs populations de la pandémie et des conséquences économiques et sociales des mesures de confinement nationales et internationales, alors même qu'ils subissent une forte diminution de leurs recettes publiques. Avec des déficits budgétaires grandissants, associés à la dévaluation des devises et à l'augmentation des coûts d'emprunt, il est encore plus difficile pour les Etats du Sud d'honorer le service de leur dette souveraine extérieure.

L'aide financière accordée aux pays en développement pour lutter contre la pandémie reste pour autant en majeure partie octroyée sous forme de nouveaux prêts, qui viennent gonfler un endettement déjà insoutenable. Qui plus est, avec une vulnérabilité croissante face à l'endettement, les pressions budgétaires et le ralentissement économique mondial, la capacité de nombreux pays à absorber de nouveaux crédits s'affaiblit.

Il est de plus en plus communément admis que le Sud va probablement connaître une crise de la dette prolongée. La question centrale est de savoir si l'architecture financière internationale et les outils actuels sont à même de fournir une réponse rapide et équitable face à une telle crise. Si l'Initiatve de suspension du service de la dette (ISSD) adoptée par le G20 et l'allègement de la dette proposé par le FMI en avril dernier ont offert un court répit à un nombre restreint de pays parmi les plus pauvres du monde, les enjeux que représente la gestion de cette crise sont immenses. Même le FMI et la Banque mondiale ont reconnu qu'en plus du besoin de résoudre un problème de liquidités, de nombreux pays du Sud avaient besoin d'une annulation et une restructuration importante de leur dette, et que le monde devait s'attaquer aux limites de l'architecture financière internationale actuelle.

Cette note d'analyse se penche plus particulièrement sur l'ISSD, et sur son incapacité à répondre à ces enjeux. Cette note est une version mise à jour et amendée du rapport publié par Eurodad en juillet et analyse le fonctionnement et la portée de l'ISSD, les pays qui sont concernés et dans quelle mesure ils en bénéficient. Elle comprend une analyse des données mises à jour sur la mise en œuvre de cette initiative, ainsi qu'une analyse des prévisions relatives à la dette que les pays les plus pauvres devront rembourser dans les années à venir, et aux créanciers auxquels ils devront la rembourser. Cette deuxième version du rapport contient une mise à jour sur ce que l'on peut attendre des prochaines étapes de l'ISSD et de l'allègement de la dette, et examine deux des principales lacunes de l'initiative du G20, liées d'une part aux institutions multilatérales, et d'autre part aux créanciers privés qui refusent d'y participer. Les défauts de l'initiative sont mis en avant à travers sept études de cas, rédigées avec la collaboration de différents partenaires : le Népal, le Cameroun, le Kenya et le Salvador (qui figuraient dans la première mouture du rapport), et le Pakistan, la Zambie et les Philippines (nouveaux cas pays). Le rapport analyse également la situation des pays exclus de l'initiative, et présente des recommandations politiques visant à relever les défis qui se présentent à court et moyen terme.

2. Qu'est-ce que l'Initiative de suspension du service de la dette ?

Le 15 avril 2020, le G20 annonçait un accord prévoyant la suspension entre le 1er mai et le 31 décembre 2020 des paiements en capital et intérêts de la dette due aux créanciers publics bilatéraux par les pays en développement les plus pauvres. L'ISSD couvre potentiellement 77 pays, à savoir ceux relevant de la catégorie définie par l'Organisation des Nations unies (ONU) comme celle des pays les moins avancés, ainsi que les pays IDA (qui peuvent emprunter à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale).

Pour participer à l'initiative, les pays doivent déposer une demande officielle de suspension du service de la dette à leurs créanciers bilatéraux, et bénéficier d'un financement du FMI (ce qui inclut ses outils d'assistance financière rapide que sont l'instrument de financement rapide [IFR] et la facilité de crédit rapide [FCR]), ou en avoir fait la demande. Les pays bénéficiaires s'engagent à utiliser les ressources budgétaires dégagées pour les dépenses sociales, économiques de santé nécessaires à la gestion de la crise ; à divulguer tous les engagements financiers du secteur public et à ne pas contracter de nouveaux emprunts non concessionnels (autres que les accords conclus dans le cadre de l'initiative ou dans le respect des limites fixées par la politique relative aux plafonds d'endettement [DLP] du FMI, ou par la politique du Groupe de la Banque mondiale en matière d'emprunts non concessionnels).

2.1. Quels sont les pays qui bénéficient réellement de la suspension de la dette ?

La liste des bénéficiaires potentiels a été directement réduite à 73, quatre pays étant exclus du dispositif en raison de leurs arriérés envers le FMI ou la Banque mondiale (Érythrée, Soudan, Syrie et Zimbabwe). Parmi ceux-ci, 46 pays avaient confirmé leur participation à l'ISSD au moment de la rédaction du présent document. Ces pays, principalement d'Afrique subsaharienne (voir graphique ci-dessous), bénéficieront d'un report de paiement de la dette estimé à 5,3 milliards de dollars, soit un peu moins de la moitié de l'annonce initiale d'un allègement temporaire potentiel de la dette de 12 milliards de dollars.

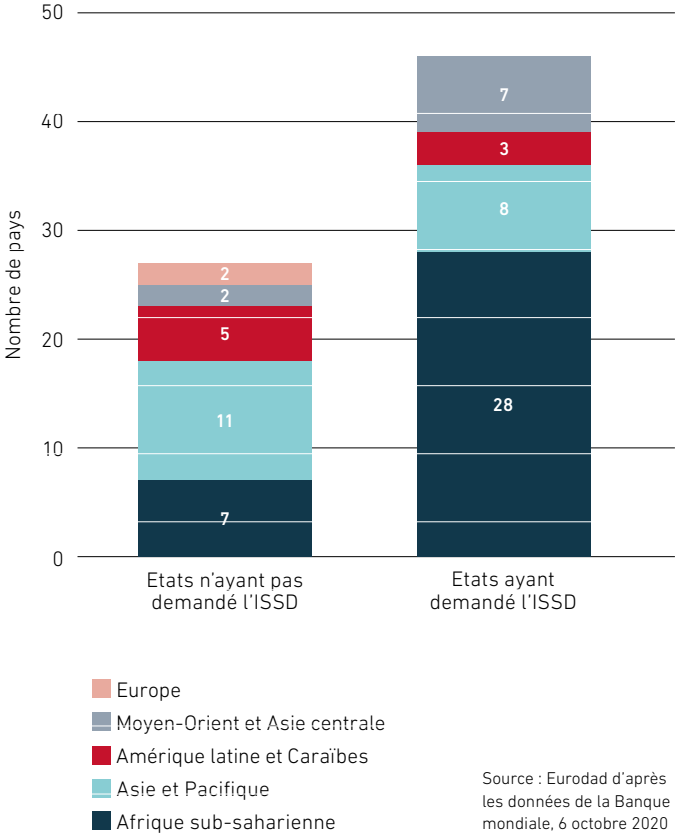
D'après les analyses conjointes de la Banque mondiale et du FMI sur la viabilité de la dette, parmi les 26 pays qui n'ont pas demandé à rejoindre l'initiative, 11 pays présentaient un risque élevé de surendettement ou se trouvaient déjà en situation de surendettement en août 2020. Il s'agit du Ghana, d'Haïti, du Kenya, de Kiribati, du Laos, des îles Marshall, de la Micronésie, des Samoa, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, de Tuvalu et de la Zambie.

Les raisons pour lesquelles les pays éligibles ne demandent pas à bénéficier de l'ISSD varient en fonction de chaque contexte, mais il est possible de les résumer de la manière suivante :

- **Bas niveaux d'endettement** : des niveaux d'endettement, et plus particulièrement de dette bilatérale, qui sont faibles. Ces pays considèrent par conséquent qu'il ne vaut pas la peine d'avoir recours à ce mécanisme, eu égard aux avantages minimes qu'ils pourraient en tirer. Il s'agit notamment de nombreux petits États insulaires en développement (PEID).
- **Stigmatisation des programmes du FMI** : Pour bénéficier de l'ISSD, un Etat doit demander l'appui financier du FMI. Dans de nombreux pays, en partiuclier en Asie du Sud-Est, cette démarche reste stigmatisée depuis la crise de 1997 et le rôle qu'y avait joué cette institution.
- **Impact des notations de la dette souveraine et accès aux marchés** : des Etats craignent l'impact négatif de l'ISSD sur leurs notations de dette souveraine et sur leur accès aux marchés financiers.

Au total, 12 pays à revenu intermédiaire inférieur, 18 PEID et 48 pays à revenu intermédiaire supérieur sont exclus de l'initiative, indépendamment de leur vulnérabilité actuelle ou des répercussions des crises sanitaires et économiques liées à la Covid-19 qu'ils subissent.

Figure 1. Pays éligibles à l'initiative ISSD, par région



Source : Eurodad d'après les données de la Banque mondiale, 6 octobre 2020

2.2. Comment ça fonctionne ?

Comme son nom l'indique, cette suspension des paiements du service de la dette proposée par le G20 ne signifie aucunement l'annulation de la dette, mais bien un simple report des paiements. Dans le cadre de l'ISSD, tous les paiements dus aux créanciers officiels bilatéraux par des pays éligibles à l'initiative, qui ont demandé à en bénéficier, sont reportés. Ces pays ont trois ans pour rembourser, à l'issue d'une période de suspension d'un an.

La suspension sera en effet opérée de manière à s'assurer que les paiements différés seront ajustés, afin que les créanciers n'aient aucune perte à déplorer sur la valeur des paiements différés (on parle alors de valeur actuelle nette neutre, ou VAN neutre). Cela ne coûte donc rien aux créanciers ; les pays emprunteurs auront simplement des remboursements plus conséquents à effectuer une fois la période de suspension terminée. Ils devront alors certainement emprunter davantage de fonds pour rembourser non seulement le service de la dette reporté, mais aussi peut-être le service d'un nouvel emprunt contracté pour faire face au ralentissement économique engendré par la Covid-19.

Notons que les paiements différés de la dette officielle au titre de l'ISSD seront à rembourser intégralement entre 2022 et 2024, alors que ces pays sont d'ores et déjà soumis à d'écrasantes obligations de remboursement qui arrivent à échéance. D'après les calculs d'Eurodad basés sur les données fournies par la Banque mondiale, les 68 pays éligible pour lesquels nous disposons de données ont environ 115 milliards de dollars à rembourser au titre de la dette extérieure publique en 2022, 2023 et 2024. Les 46 pays ayant demandé à participer à l'ISSD devront rembourser entre 2022 et 2024 non seulement les 5,3 milliards de paiements différés, mais aussi les 71,54 milliards d'engagements préexistants, ainsi que toute autre dette contractée après 2018.

Tableau 1 : Paiements prévus au titre du service de la dette, de mai 2020 à décembre 2024, pour 68 pays éligibles, par type de créancier (en milliards de dollars et en pourcentage)

	Mai-Déc 2020	Total annuel du service de la dette par type de créancier				
		2020	2021	2022	2023	2024
Créanciers privés	10,22 32,42%	11,54 27,03%	13,56 31,53%	10,97 28,16%	8,28 23,00%	12,15 30,41%
Bilatéral officiel	11,55 36,66%	17,36 40,65%	15,93 37,03%	14,36 36,88%	13,94 38,73%	14,18 35,48%
Multilatéral officiel	9,75 30,92%	13,80 32,32%	13,52 31,44%	13,61 34,96%	13,78 38,26%	13,63 34,11%
TOTAL	**31,52**	**42,70**	**43,01**	**38,94**	**36,00**	**39,96**

Source, Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

Tableau 2 : Paiements prévus au titre du service de la dette de mai 2020 à décembre 2024 pour 46 pays bénéficiaires, par type de créancier (en milliards de dollars et en pourcentage)

	Mai-Déc 2020	Total annuel du service de la dette par type de créancier				
		2020	2021	2022	2023	2024
Créanciers privés	6,94 31,43%	7,47 25,49%	9,47 32,45%	6,12 25,23%	3,44 15,86%	7,04 27,48%
Bilatéral officiel	8,79 39,83%	13,00 44,37%	11,49 39,37%	9,98 41,17%	9,93 45,83%	10,32 40,25%
Multilatéral officiel	6,34 28,74%	8,83 30,14%	8,22 28,18%	8,14 33,59%	8,30 38,30%	8,27 32,27%
Total	**22,07**	**29,29**	**29,18**	**24,24**	**21,66**	**25,63**

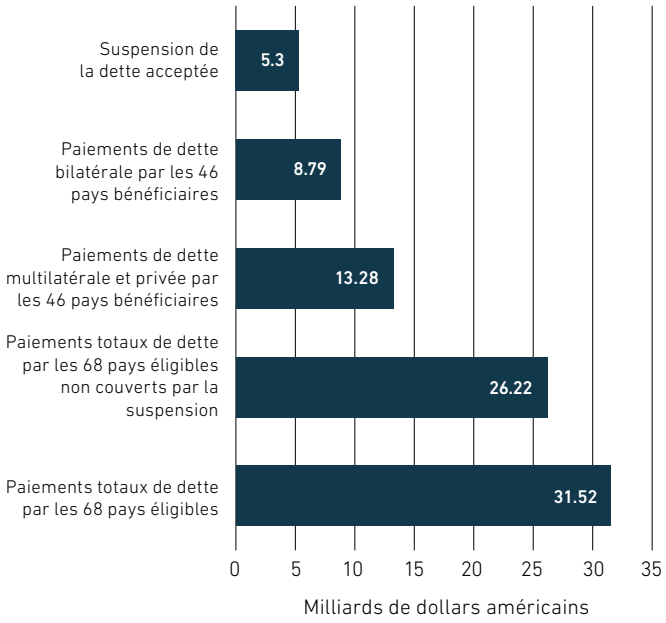
Source, Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

2.3. Tous les paiements sont-ils suspendus?

L'accord du G20 ne s'applique pas à tous les créanciers. Alors que les banques de développement multilatérales et les créanciers privés sont encouragés à prendre des engagements similaires, il n'existe aucun cadre contraignant en ce sens. À ce jour, ni les créanciers privés, ni les banques multilatérales de développement n'ont suspendu le paiement de la dette d'aucun pays.

Seuls 24 % des paiements de la dette des pays bénéficiaires attendus entre mai et décembre 2020 faisaient par conséquent l'objet d'une potentielle suspension. De plus, seuls 16,8 % des paiements dus par les pays éligibles à leurs différents créanciers (bilatéraux, multilatéraux et privés) ont effectivement été suspendus jusqu'ici. Si l'on tient compte de l'ensemble du service de la dette payé par les pays à faible et moyen revenu (à l'exclusion de la Chine, du Mexique et de la Russie), les 5,3 milliards de dollars de suspension du service de la dette approuvés jusqu'à présent ne représentent que 1,6 % du total des paiements dus par les pays en développement en 2020. Ce sont non moins de 26,22 milliards de dettes que les pays les plus pauvres du monde auront remboursé à des créanciers bilatéraux, multilatéraux et privés pendant les huit premiers mois de fonctionnement de l'initiative. Une somme équivalant à 107 millions de dollars par jour, que ces 68 pays du Sud versent à leurs créanciers du Nord plutôt que de les investir dans les systèmes de santé, la protection sociale ou la reprise économique.

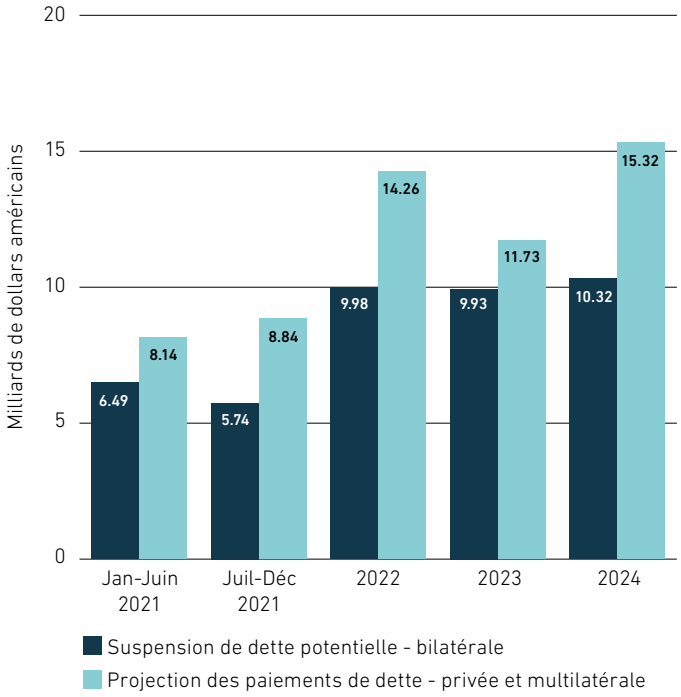
Figure 2. Suspension et paiements de la dette entre mai et décembre 2020 (en milliards de dollars américains)



Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

Une prolongation de six mois, de janvier à juin 2021, ne couvrirait que 44 % des paiements de leur dette au cours du premier semestre de l'année pour les 46 pays qui ayant effectivement demandé à participer à l'ISSD; 39 % si cette prolongation s'étendait au second semestre. Cependant, même si l'initiative était prolongée en 2021 pour les seuls créanciers bilatéraux, les 46 pays ayant demandé à en bénéficier devront encore verser 17 milliards de dollars aux créanciers multilatéraux et privés en 2021.

Figure 3. Suspension potentielle et paiements prévus de la dette pour 46 pays bénéficiaires, entre 2021 et 2024 (en milliards de dollars américains)



Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

Le montant total de la suspension des paiements de la dette convenue pour le moment, soit 5,3 milliards de dollars, ne représente que 1,66% de ce que les pays en développement, y compris ceux exclus de l'ISSD – qui ont des arriérés de paiement envers le FMI ou la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire (à l'exclusion de la Chine, du Mexique et de la Russie) et les petits États insulaires en développement (PEID) – doivent rembourser.

Tableau 3 : Service de la dette dû en 2020 au regard de la suspension accordée (en milliards de dollars américains)

	Service de la dette dû en 2020
Pays initialement éligibles à l'ISSD exclus en raison d'arriérés envers le FMI ou la Banque mondiale	1,09
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure exclus de l'ISSD (à l'exclusion des PEID)	68,90
Pays à revenu intermédiaire supérieur exclus de l'ISSD (à l'exclusion des PEID, de la Chine, du Mexique et de la Russie)	115,66
Petits États insulaires en développement (PIED) à revenus moyens inférieurs et supérieurs, exclus de l'ISSD	6,04
Total du service de la dette dû en 2020 par les pays à faible et moyen revenu exclus de l'ISSD	**191,70**
Pays éligibles à l'ISSD ayant demandé à participer	86,44
Pays éligibles à l'ISSD n'ayant pas demandé à participer	41,65
Total du service de la dette dû en 2020 par les pays éligibles à l'ISSD	**128,09**
Total du service de la dette dû en 2020 par les pays en développement (à l'exclusion de la Chine, du Mexique et de la Russie)	**319,80**
Paiements de la dette en cours de report	5,30
Économies de l'ISSD en pourcentage du service total de la dette due en 2020 par tous les pays en développement	**1,66%**

Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

D'après les dernières données disponibles fournies par le Club de Paris (au 1er septembre 2020), ce dernier a reçu 39 demandes de participation à l'ISSD, dont 26 pays d'Afrique subsaharienne et 28 pays ont signé un protocole d'accord. Le volume potentiel de la dette suspendue par ces accords s'élève à 1,8 milliard de dollars.

Tableau 4 : Paiements du service de la dette dus aux créanciers du Club de Paris par 46 pays éligibles, de mai 2020 à décembre 2024 (en millions de dollars)

	Mai-Déc 2020	2021	2022	2023	2024
France	558,74	560,33	555,90	561,37	544,84
Japon	481,21	562,53	585,16	609,74	606,07
Allemagne	299,92	381,74	382,03	385,10	401,57
États-Unis	154,85	155,86	153,79	154,06	154,35
Brésil	274,59	191,41	97,33	95,01	38,19
Canada	62,19	78,36	74,90	65,49	65,86
Italie	52,29	48,16	48,31	47,54	46,80
Espagne	25,10	34,45	32,38	29,80	28,14
Autriche	19,62	30,98	29,84	28,49	26,78
Suède	17,12	19,16	20,79	22,65	24,83
Suisse	13,66	13,44	13,09	12,41	12,02
Royaume-Uni	4,71	7,63	16,02	15,87	15,74
Belgique	12,43	9,03	9,18	9,47	9,36
Norvège	8,96	9,69	9,39	9,09	8,78
Pays-Bas	8,74	9,05	8,86	8,67	8,47
	1 994,12	**2 111,81**	**2 036,96**	**2 054,75**	**1 991,82**

Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

L'ISSD a été appliquée par d'autres créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris, notamment les cinq créanciers bilatéraux du G20 non membres du Club de Paris (NCP) (Chine, Inde, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Turquie), ainsi que le Koweït et les Émirats arabes unis. D'après les données publiées par la Banque mondiale, 77,42 % des paiements de la dette susceptibles de faire l'objet d'une suspension au titre de l'ISSD sont dus aux créanciers bilatéraux officiels NCP, dont 62,07 % sont dus à la Chine. Si nous ne regardons que les 46 pays ayant demandé à participer à l'ISSD, les paiements de la dette aux créanciers NCP représentaient 29 % de l'ensemble des paiements effectués par ces pays entre mai et décembre 2020, dont 26 % à destination de la seule Chine.

Tableau 5 : Paiements du service de la dette dus aux créanciers non membres du Club de Paris (NCP) par 46 pays éligibles, de mai 2020 à décembre 2024 (en millions de dollars)

	Mai–Déc 2020	2021	2022	2023	2024
Chine	5,756.84	7,941.97	6,566.67	6,527.74	6,283.55
Arabie Saoudite	92.17	191.95	184.06	181.85	927.78
Inde	196.33	315.68	311.12	305.45	288.20
Koweït	107.91	127.42	126.47	122.57	112.41
Portugal	62.53	111.22	85.05	83.91	82.84
Turquie	77.03	90.53	88.84	87.10	76.60
Libye	54.38	55.11	54.04	52.97	51.90
Émirats arabes unis	16.11	17.99	17.66	17.07	16.51

Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

En ce qui concerne les pays ayant demandé une suspension de la dette, le répit temporaire accordé par cette initiative ne représente que 0,1 % du PIB pour des pays comme le Burundi, le Népal ou la Papouasie–Nouvelle-Guinée, jusqu'à 3,1 % du PIB pour un pays comme l'Angola, ou encore 2 % pour le Mozambique.

Aucune mesure n'ayant été mise en place pour imposer la participation des banques multilatérales de développement et des créanciers privés, les ressources dégagées par la suspension des paiements de la dette bilatérale officielle risquent par ailleurs potentiellement d'être utilisées pour rembourser d'autres créanciers - en particulier privés - plutôt que pour financer des mesures d'urgence. Du reste, les nouveaux prêts d'urgence accordés par les institutions financières internationales (IFI) permettent de facto de renflouer les créanciers privés. D'après les recherches effectuées par la Campagne pour l'annulation de la dette au Royaume Uni (Jubilee Debt Campaign), pas moins de 11,3 milliards de dollars de prêts du FMI accordés à 28 pays fortement touchés par la crise de la Covid-19 sont effectivement utilisés pour renflouer des créanciers privés.

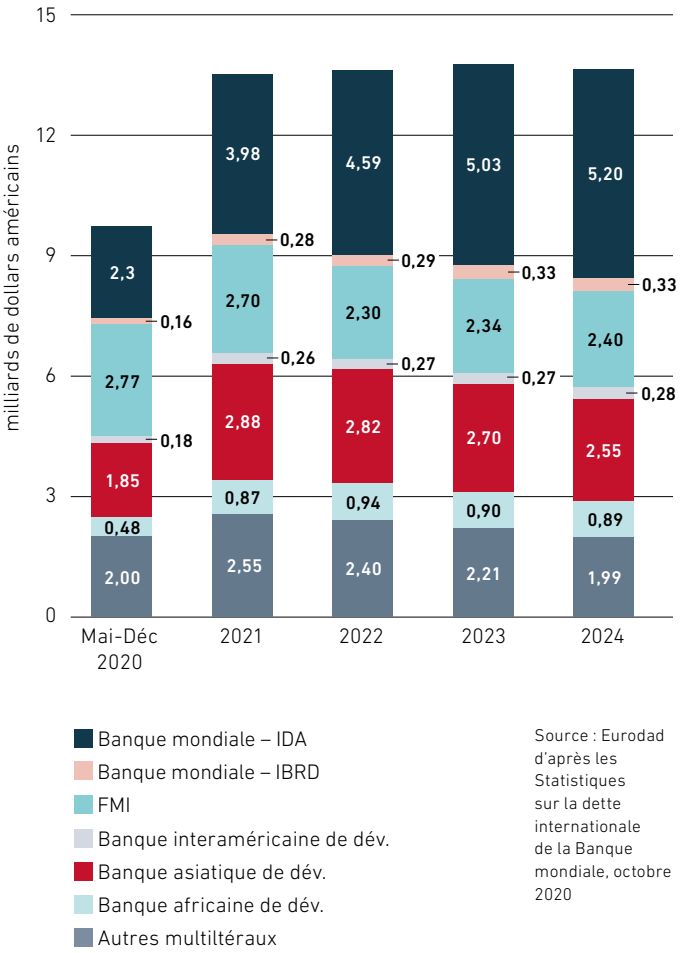
L'incapacité du G20, des IFI, des créanciers privés et des agences de notation à offrir une réponse adéquate face à l'ampleur de la crise générée par la pandémie de Covid-19, signifie que de nombreux pays ne recevront pas le soutien dont ils ont urgemment besoin avant qu'il ne soit trop tard et que les défauts de paiements deviennent inévitables. Le coût de ces insuffisances se mesurera en millions d'emplois et de moyens de subsistance perdus, non pas à cause d'un virus létal, mais en raison du manque de volonté des créanciers de remédier à la nature injuste et inefficace du système financier international.

2.3.1 La Banque mondiale remplit-elle sa mission en refusant l'allègement de la dette multilatérale ?

«La suspension du service de la dette est une mesure puissante et rapide susceptible de procurer de réels avantages aux populations des pays pauvres, en particulier ceux qui ne disposent pas des ressources financières permettant de répondre à la crise du coronavirus (Covid-19)». Cette citation n'est pas tirée d'une déclaration de la société civile ou d'un gouvernement de pays en développement, mais de la fiche d'information de la Banque mondiale sur la Covid-19 et la suspension du service de la dette. Le soutien institutionnel que la Banque mondiale et son président David Malpass ont apporté à l'ISSD et à une nécessaire nouvelle annulation de la dette contraste néanmoins avec la réticence de la BANQUE MONDIALE à participer à une suspension de la dette. Cela porterait selon elle atteinte à la solvabilité de l'institution, à moins que sa participation ne soit entièrement compensée par de nouveaux apports d'actionnaires.

Lors de l'annonce de l'ISSD par les ministres des Finances du G20 en avril 2020, ces derniers ont explicitement exhorté les banques multilatérales de développement à «trouver de nouveaux moyens de suspendre les paiements du service de la dette pendant la période de suspension, tout en maintenant leur notation actuelle et leur faible coût de financement». Depuis, les appels à une participation multilatérale aux efforts d'allègement de la dette ont émané non seulement des organisations de la société civile (OSC), mais aussi d'Etats tels que le Pakistan et la Chine, ainsi que d'institutions internationales, dont l'ONU. Étant donné que les banques multilatérales de développement et le FMI détenaient 45 % de l'encours de la dette des pays pouvant prétendre à l'ISSD en 2018, et qu'un tiers des paiements de la dette effectués par ces mêmes pays en 2020 seront versés aux institutions multilatérales, il est évident que leur participation aux efforts d'allègement de la dette ferait, en cette période difficile, une différence de taille pour de nombreux pays en développement.

Figure 4. Allègement potentiel de la dette multilatérale pour 68 pays en développement participant à l'ISSD (en milliards de dollars américains)



Source : Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

En 2018, la Banque mondiale détenait à elle seule 103,73 milliards de dollars de dette des pays éligibles à l'ISSD. De mai à décembre 2020, période pendant laquelle l'ISSD s'applique pour l'instant aux créanciers bilatéraux, l'annulation des paiements à la BANQUE MONDIALE libérerait 2,46 milliards de dollars. Ce montant pourrait atteindre plus de 4 milliards supplémentaires si l'annulation se prolongeait toute l'année 2021. Ceci est actuellement en discussion au sein du G20.

En participant à l'ISSD, la Banque mondiale pourrait encourager d'autres institutions multilatérales à participer, ce qui dégagerait au total jusqu'à 9,75 milliards de dollars entre mai et décembre 2020, et 13,66 milliards en 2021 (se reporter au graphique ci-dessus).

Ces ressources pourraient être mises aussitôt à disposition et, ainsi que l'affirme la BANQUE MONDIALE, «procurer de réels avantages aux populations des pays pauvres». La BANQUE MONDIALE continue cependant à privilégier le maintien de ses bons rapports avec les marchés financiers.

Les priorités de la Banque mondiale : préserver son alliance avec les agences de notation et les marchés financiers

Pour David Malpass, le fait d'imposer un moratoire sur la dette des pays en développement confrontés à une situation économique et sociale catastrophique nuirait à la notation de la BANQUE MONDIALE, et réduirait du même coup sa capacité à décaissser des aides concentrées. La BANQUE MONDIALE mobilise en effet des ressources financières sur les marchés obligataires afin de les prêter ensuite aux pays en développement. Un exemple : le 15 avril 2020, jour de l'accord du G20, la Banque mondiale a levé 8 milliards de dollars auprès d'investisseurs internationaux sur les marchés financiers, ce qui a constitué la plus grande obligation libellée en dollars américains jamais émise par un organisme supranational. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), branche de la Banque mondiale qui finance les pays à revenu faible et intermédiaire, bénéficie d'une note de crédit triple A depuis 1959, ce qui lui permet d'emprunter des capitaux à des taux bas. Ce regard sur le passé démontre que la participation antérieure de la Banque mondiale aux efforts d'allègement de la dette n'a pas nui à la notation de crédit de l'institution, par exemple après qu'elle a participé à l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en 2005, à la suite du sommet du G8 à Gleneagles.

Plutôt que de laisser des considérations de marché déterminer sa démarche, la Banque mondiale devrait s'engager à alléger la dette des nombreux pays qui en ont besoin, et explorer avec le FMI et d'autres banques de développement multilatérales les différents moyens de protéger leur capacité de prêt à des conditions favorables malgré ces allègements de dette. Un mécanisme d'annulation de la dette ou un fonds fiduciaire pourrait être envisagé, analogue au fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (fonds fiduciaire ARC) du FMI (entièrement financé par les contributions des bailleurs), ou au fonds fiduciaire d'allègement de la dette créé pour l'IADM. Dans ce dernier cas, un fonds fiduciaire destiné à compenser les pertes des institutions multilatérales avait été créé et financé par les contributions des bailleurs, la vente des réserves d'or du FMI et l'allocation des réserves de la BIRD.

Selon les calculs de la Jubilee Debt Campaign, «l'annulation de tous les paiements au titre de la dette au FMI et à la Banque mondiale par les pays de l'ISSD entre les mois d'octobre 2020 et décembre 2021 pourrait être financée par les bénéfices provenant de la seule vente de 6,7 % de l'or détenu par le FMI». Cela rapporterait jusqu'à 8,2 milliards de dollars américains aux pays les plus pauvres. La Banque mondiale et le FMI pourraient par ailleurs envisager la réaffectation des droits de tirage spéciaux (DTS) en vue de couvrir le coût de l'allègement de la dette multilatérale. D'après le dernier rapport de la Jubilee Debt Campaign, une nouvelle émission de DTS de 1 000 milliards de dollars permettrait de financer l'annulation de tous les remboursements de la dette multilatérale des pays bénéficiaires de l'ISSD entre octobre 2020 et décembre 2024, avec simplement une réaffectation équivalente à moins de 9 % des ressources détenues par les pays riches et la Chine, soit 70 milliards de dollars. Il ne fait aucun doute qu'une combinaison de fonds issus de l'allocation de DTS et des ventes d'or du FMI, de l'utilisation des réserves et des aides des bailleurs, auxquels s'ajouteraient enfin les engagements actuels d'aide publique au développement (APD), couvrirait amplement l'allègement de la dette multilatérale dont de nombreux pays ont urgemment besoin.

Ccependant, la Banque mondiale continue de renforcer le pouvoir démesuré des agences de notation plutôt que le remettre en cause, ce qu'elle ferait en explorant de telles opportunités. Elle pourrait à l'inverse défendre l'idée selon laquelle la mise en place dès aujourd'hui d'un allègement de la dette équitable et efficace ramènerait les niveaux d'endettement à un niveau plus soutenable, et favoriserait la capacité des pays à faire face au paiement de leur dette globale. Il conviendrait dès lors d'envisager l'allègement de la dette comme ayant un effet positif sur le crédit, en ceci qu'il faciliterait «l'investissement à court terme et renforcerait la viabilité de la dette à long terme», ainsi que la conclusion d'un rapport de Scope Ratings l'indiquait récemment. Depuis de nombreuses années, n certain nombre de voix, notamment celle d'Alicia Bárcena, secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), demandent l'instauration d'une nouvelle réglementation des agences de notation, afin que les notes des agences intègrent des indicateurs sociaux et environnementaux à plus long terme, qui répondraient aux objectifs de développement durable (ODD). Les revendications en faveur d'une nouvelle réglementation et d'une plus grande transparence des agences de notation s'appuient souvent sur des critiques relatives à la justesse de leur analyse.

Ces critiques sont basées sur leur rôle lors de précédentes crises (les agences de notation ont par exemple été accusées d'accélérer la crise de la dette souveraine dans la zone euro), mais aussi dans la récession économique actuelle due à la Covid-19. Depuis mai 2020, les agences de notation ont placé de nombreux pays en développement sous surveillance négative en vue d'une dégradation de leur note, ce que l'on peut légitimement interpréter comme suit : «les dépenses utiles à la gestion de la pandémie conduiront possiblement à une dégradation des notes». Une fois de plus, cela pourrait contribuer à une accélération et à une aggravation des conséquences et des tendances négatives de la crise économique actuelle. Une question urgente qui doit être posée est celle de savoir si l'obsession de la Banque mondiale à conserver son triple A est compatible avec sa mission de développement.

Prêts axés sur le marché vs. allègement inconditionnel de la dette

Depuis le lancement de l'ISSD, la Banque mondiale a tenu une position selon laquelle, en ne participant pas à l'initiative, elle fournirait aux pays dans le besoin des «flux financiers nets positifs». Autrement dit, elle prêterait plus d'argent aux pays de l'ISSD que les sommes qu'elle reçoit au titre du paiement de leur dette. Si les prêts promis par la Banque mondiale pour 2020 aux pays éligibles à l'initiative ISSD sont effectivement plus élevés que les paiements de la dette de ces pays, la plupart de ces prêts étaient déjà engagés avant l'apparition de la pandémie de Covid-19, et n'ont été que partiellement réaffectés à des projets liés à la Covid-19. Au bout du compte, il est à craindre que certains pays paient plus à la Banque mondiale au titre du service de la dette que les nouveaux fonds qu'ils reçoivent pour lutter contre la crise sanitaire, sociale et économique déclenchée par la pandémie.

Trop souvent, les ressources inconditionnelles dégagées par l'allègement de la dette auraient dans de trop nombreux cas une incidence autrement plus positive sur le développement et les droits économiques, sociaux et culturels dans le Sud que la politique de prêt de la Banque mondiale, trop souvent alignée sur le marché. Compte tenu des antécédents de la Banque mondiale en matière de promotion des politiques d'austérité et de stratégies de privatisation, lesquelles ont affaibli les systèmes de santé publique et d'éducation et freiné les progrès en matière de protection sociale universelle, et au regard de sa réaction rapide à la crise liée à la Covid-19, qui a favorisé ses organes de crédit au secteur privé et donc ses clients du secteur financiers et les grandes entreprises, il serait peut-être plus judicieux de libérer des ressources au moment où elles sont le plus nécessaires - au plus fort de la pandémie et de la crise économique - en s'assurant qu'aucune conditionnalité ne s'applique. Du reste, les fonds

dégagés par un allègement de la dette ne créeraient pas de dette supplémentaire pour l'avenir, à l'instar de la plupart des prêts accordés par la Banque mondiale, et ce même lorsqu'ils le sont de manière concessionnelle.

David Malpass a également récemment déclaré : «Nous sommes face à un risque de passager clandestin quand les investisseurs privés, qui sont payés intégralement, le sont en partie grâce à l'épargne que les pays obtiennent de leurs créanciers officiels». Cette observation vaut tout autant pour la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement. Les ressources financées par contribuables à travers la suspension de la dette bilatérale sont détournées vers les créanciers multilatéraux, dont la Banque mondiale, puisque la dette est remboursée à l'institution, plutôt que d'être investie dans la santé, la protection sociale ou la reprise économique. La participation du secteur privé à l'ensemble des efforts d'allègement de la dette devrait toutefois constituer une priorité. Les initiatives multilatérales d'allègement de la dette sont effectivement parfois liées à la participation du secteur privé, n'aboutissant ainsi pas à un renflouement des créanciers privés. Ce fut par exemple le cas avec l'initiative en faveur pays pauvres très endettés (PPTE) et l'IADM.

L'affirmation de la Banque mondiale selon laquelle elle fera, aux côtés du FMI, «tout son possible pour soutenir l'initiative sur la dette» perd toute crédibilité quand la Banque mondiale persiste à rejeter l'idée d'une participation multilatérale aux initiatives de gel et d'annulation de la dette. En conséquence, la Banque mondiale prive de ressources vitales les personnes les plus vulnérables et les plus durement frappées par les conséquences sociales, économiques et écologiques de la pandémie.

2.3.2 L'implication du secteur privé dans l'allègement de la dette : une chimère ?

Les créanciers du secteur privé n'ont jusqu'ici pas participé à l'ISSD, avançant que toute participation devrait être examinée au cas par cas et être volontaire, c'est-à-dire laissée à l'appréciation du créancier. Cela signifie que les ressources libérées par le gel de la dette bilatérale et les nouveaux financements d'urgence fournis par le FMI, les banques de développement multilatérales et les créanciers permettent effectivement aux prêteurs privés de faire valoir leurs créances, au lieu de financer des politiques publiques efficaces qui répondent à la pandémie.

Entre mai et décembre 2020, période pendant laquelle la suspension de l'ISSD est actuellement prévue, les 68 pays élligibles pour lesquels des données sont disponibles auront versé près de 10,22 milliards de dollars à des créanciers privés, et les 46 pays qui bénéficient de la suspension du service de la dette auront versé 6,94 milliards à des créanciers privés. Cela représente 1,64 milliard de dollars de plus que ce qu'ils reçoivent des créanciers bilatéraux au titre de la suspension de la dette.

Tableau 5 : Paiements prévus du service de la dette à des créanciers privés, de mai 2020 à décembre 2024 (en milliards de dollars américains)

		Mai-Déc 2020	2021	2022	2023	2024
68 pays éligibles à l'ISSD	Détenteurs d'obligations	4.82	6.39	7.86	6.03	10.19
	Non officiels	5.40	7.17	3.11	2.25	1.96
	Créanciers privés	10.22	13.56	10.97	8.28	12.15
46 Bénéficiaires de l'ISSD	Bondholders	2.52	3.35	3.85	1.84	5.66
	Non-official	4.41	6.12	2.26	1.60	1.38
	Private lenders	6.94	9.47	6.12	3.44	7.04

Source. Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

Des appels à participer à l'ISSD lancés aux créanciers privés sont venus de tous les secteurs : des OSC, des pays du G20, le Club de Paris et des institutions multilatérales telles que l'ONU, le FMI et la Banque mondiale ont exhorté les détenteurs d'obligations, les fonds d'investissement, les banques et les autres créanciers du secteur privé à participer à l'ISSD dans des conditions comparables, comme indiqué dans le premier communiqué du G20 sur l'ISSD. En réaction, l'Institut de la finance internationale (IIF), un groupe de pression qui représente les intérêts du secteur financier privé, a convenu de conditions générales pour la participation volontaire des créanciers privés à l'initiative. Cet institut a publié un modèle de lettre d'accord de renonciation afin de permettre aux emprunteurs souverains de demander une tolérance des créanciers officiels sans déclencher un cas de manquement à l'égard de leurs créanciers privés. L'IIF a également publié un rapport sur l'engagement du secteur privé dans l'initiative ISSD en juillet 2020, reconnaissant qu'en réalité aucun créancier privé n'avait jusqu'alors accordé une quelconque suspension de la dette.

L'analyse d'Eurodad a identifié plusieurs problèmes avec les conditions proposées par l'IIF pour un engagement volontaire du secteur privé. La suspension des paiements du service de la dette aux créanciers privés proposée par l'IIF prétend par exemple répondre au principe de neutralité de la valeur actuelle nette, ce qu'elle ne fait pourtant pas. Dans la proposition de l'IIF, les intérêts suspendus par les débiteurs souverains sont ajoutés aux montants initiaux dus, et accumuleront des intérêts supplémentaires. Les pays qui participent à l'initiative verront dès lors le fardeau de leur dette s'alourdir. De plus, la structure proposée de capitalisation des intérêts différés incite les pays emprunteurs à proposer des «petites attentions» (par exemple des taux d'intérêt élevés sur les paiements différés) pour favoriser la participation des créanciers. Étant donné le risque important de surendettement présent dans un certain nombre de pays, une telle forme d'incitation gonfle les coûts d'un éventuel mécanisme de restructuration de la dette, en augmentant la valeur actualisée nette de l'encours de la dette publique.

Le défaut majeur de cette approche volontaire est son absence de résultat. Aucun créancier privé n'a encore proposé de suspendre les paiements de la dette à un pays éligible à l'ISSD. Le principal argument du secteur privé est qu'aucun Etat ne l'a demandé. Or ce n'est pas tout à fait exact, puisque la Grenade, le Tchad et la Zambie ont tous approché des créanciers privés en vue de demander un allègement de leur dette. Dans le cas de la Zambie, les détenteurs d'obligations affirment que le pays doit d'abord entamer des négociations avec la Chine, qui détient une part importante de la dette zambienne (se reporter à la section 3.6 pour plus d'informations sur le cas de la Zambie).

Malgré ces trois cas, il est peu probable qu'un grand nombre de pays décident de demander la suspension des paiements à des créanciers privés, en particulier après les déclarations des agences de notation telles que S&P, Moody's et Fitch sur le potentiel d'un gel d'entraîner une dégradation des notes souveraines. Mis en lumière pendant les crises financières de 1997 en Asie du Sud-Est et de 2008 eu niveau mondial, le rôle des agences de notation fait l'objet d'un examen approfondi et a suscité à la fois des critiques et des appels à plus de réglementation. Depuis le début de la pandémie de Covid-19, des dégradations de notes ont été appliquées ou annoncées dans au moins une douzaine de pays africains : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Cameroun, Cap-Vert, Éthiopie, Gabon, Nigeria, République démocratique du Congo, Sénégal, Maurice et Zambie.

Même si les agences de notation prétendent que le fait de demander par l'intermédiaire de l'ISSD la suspension de la dette bilatérale auprès des créanciers officiels ne constitue pas un événement ayant une incidence sur la notation en soi, la rhétorique utilisée par certaines de ces agences et les représentants du secteur privé (à savoir l'IIF) a renforcé les craintes des pays emprunteurs d'un déclassement et d'un moins bon accès au marché qui découlerait d'une telle demande de suspension. Pour le Sénégal tout comme pour le Pakistan), Moody's a ainsi déclaré que «la suspension des obligations de service de la dette envers les seuls créanciers officiels n'aura probablement pas d'incidence sur la note ; elle permet un allègement de trésorerie à un moment où la situation budgétaire du Sénégal est sous pression en raison du choc planétaire provoqué par le coronavirus. L'appel du G20 aux créanciers du secteur privé à participer à cette initiative dans des conditions comparables augmente néanmoins le risque de défaut de paiement de la dette tel que le définit Moody's».

Dans la même veine, S&P a déclaré que bien que l'allègement de la dette par les créanciers officiels ne serait pas traité comme un défaut de paiement souverain en soi, le défaut de paiement d'un pays pour le service de sa dette prévue serait considéré comme ayant un effet négatif sur le crédit, ce qui est susceptible de constituer, dans certains cas, un défaut souverain. En conséquence, beaucoup ont hésité à engager des discussions avec les créanciers privés, puisqu'une dégradation des notes entraverait de fait l'accès à de futurs financements, et augmenterait les coûts d'emprunt. Plutôt que de céder à la peur, le fait de s'engager auprès des créanciers privés (ou de tout autre créancier) dans une démarche visant à ramener sa dette à des niveaux plus soutenables devrait être vu comme positif. En cas de succès, le processus d'allègement et de restructuration de la dette placerait le pays dans une bien meilleure posture pour honorer ses engagements financiers.

Nous l'avons indiqué ci-dessus, les créanciers privés affirment depuis avril que la seule voie qu'ils sont prêts à suivre est celle d'une approche au cas par cas de l'allègement de la dette. C'est en effet le meilleur moyen dont ils disposent pour obtenir un maximum des pays concernés dans l'éventualité d'une restructuration ultérieure, plutôt que d'approuver des mesures générales de type ISSD. C'est en ces termes que David Malpass, président de la Banque mondiale, a récemment décrit l'épreuve que les pays emprunteurs doivent traverser pour négocier, un par un, l'allègement et la restructuration de leur dette avec leurs créanciers privés :

> «*Cette* [accumulation excessive de la dette] *est accentuée par un système de la dette mondiale déséquilibré, lequel place la dette souveraine dans une catégorie* à part qui *favorise les créanciers par rapport aux habitants du pays emprunteur. Aucun mécanisme de faillite souveraine n'autorise un paiement partiel et une réduction des créances. M*ême les plus pauvres et les plus démunis du monde *se doivent par conséquent de payer les dettes de leur gouvernement tant que les créanciers leur demandent remboursement – y compris les "vautours" qui récupèrent les créances en situation délicate sur les marchés secondaires, exploitent les litiges, les clauses d'intérêts de pénalité et les décisions de justice pour augmenter la valeur des créances, et qui utilisent la saisie des actifs et des paiements pour que le service de la dette soit honoré. Dans les pires scénarios, c'est l'*équivalent moderne de la prison du débiteur. *[...] Ce qui est à craindre, c'est qu'il faille des années voire des décennies aux pays les plus pauvres pour convaincre les créanciers de réduire suffisamment le fardeau de leur dette afin de les aider à relancer la croissance et les investissements. Vu l'ampleur de la pandémie, je pense que nous devons agir au plus vite pour réduire significativement le stock de la dette des pays en difficulté. Dans notre système actuel, chaque pays, quel que soit son niveau de pauvreté, est pourtant susceptible de devoir batailler avec chacun de ses créanciers. Ceux-ci sont généralement mieux financés et défendus par les meilleurs avocats, généralement devant des tribunaux américains et britanniques, ce qui rend les restructurations de dettes difficiles. Ces pays, deux des plus grands contributeurs au développement, sont très certainement capables d'en faire davantage pour concilier leurs politiques publiques à l'*égard des pays les plus pauvres et leurs lois *garantissant le droit des créanciers à exiger* à *ces pays de rembourser».*

Le déséquilibre de pouvoir entre les emprunteurs et les créanciers privés dans les opérations de règlement de la dette rend illusoire un engagement volontaire des créanciers privés dans un processus équitable et efficace d'allègement et de restructuration de la dette. Face à ce déséquilibre, les OSC ont proposé plusieurs pistes permettant d'imposer cette participation aux créanciers privés. Elles ont notamment :

- Recommandé aux principales instances régissant les prêts souverains, en particulier l'Angleterre et New York, de réformer la législation afin d'empêcher les créanciers de poursuivre les pays qui suspendent le paiement de leur dette. Pour éviter que les détenteurs d'obligations refusent de coopérer, ces instances devraient adopter également une législation visant à garantir qu'un accord de restructuration conclu par une majorité prescrite de détenteurs d'obligations ait valeur contraignante pour tous les détenteurs d'obligations ;
- Affirmé clairement leur appui aux pays emprunteurs qui décident de recourir à l'article VIII, section 2 (b) des statuts du FMI, lequel permet l'établissement d'un mécanisme contraignant de suspension de la dette souveraine, ou qui décident de recourir à la notion d'«état de nécessité» en cas de suspension des paiements de la dette, de manière à protéger les droits et les besoins de leur population ;
- En l'absence d'un cadre mondial en matière de faillite ou de lois qui obligeraient les créanciers à participer aux principales instances financières, le Conseil de sécurité des Nations unies pourrait adopter des mesures visant à contraindre les créanciers privés et commerciaux à se joindre aux mesures de suspension et d'allègement de la dette du G20. Une telle mesure a connu un précédent : la résolution chapitre VII de 2003, qui a protégé les actifs de l'Irak contre les créanciers.

Alors que de telles pistes favoriseraient l'engagement du secteur privé dans les efforts d'allègement de la dette, en allant plus loin que les mécanismes volontaires, qui n'ont pour l'instant produit aucun résultat, les initiatives institutionnelles semblent ne pas permettre cela.

L'IIF, le G7 et le FMI acceptent visiblement que le seul moyen pour le secteur privé de participer aux efforts d'allègement de la dette à venir consisterait à lier les nouveaux prêts du FMI aux pays très endettés dans les premières phases d'une négociation de restructuration avec les créanciers privés. Les prêts du FMI ne seraient certes pas détournés pour renflouer des créanciers privés, mais cela ouvrirait potentiellement la voie à l'introduction de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire, et à d'autres mesures d'austérité dans les pays en développement, en appliquant la prescription classique du FMI d'avoir une dette viable. Un récent examen par Eurodad des rapports des services du FMI pour 80 pays explique qu'en dépit de sa rhétorique, le FMI continue de parier sur l'austérité. Ce penchant rend plus dangereux encore le lien entre les futurs allègements de dette et les programmes du FMI, qui reproduirait les erreurs des crises économiques passées et bafouerait plus encore les droits humains des populations vivant dans la pauvreté.

La difficulté à impliquer le secteur privé dans les initiatives d'allègement de la dette expose une fois de plus au grand jour la capacité limitée de l'architecture financière internationale actuelle à résoudre la question de la dette. Antonio Guterres, le secrétaire général des Nations unies, a reconnu en avril 2020 qu'au-delà d'un moratoire sur la dette et de mesures plus exhaustives permettant de garantir la viabilité de la dette (y compris les échanges de créances), la communauté internationale devait s'attaquer aux «problèmes structurels de l'architecture internationale de la dette pour éviter que les défauts de paiement ne conduisent à des crises financières et économiques de longue durée». Dans son Rapport sur le commerce et le développement 2020, la CNUCED souligne elle aussi que «les tentatives infructueuses de la communauté internationale pour convenir de mesures d'urgence de suspension et d'allègement de la dette ont à nouveau révélé la fragmentation et la complexité paralysantes des procédures actuelles, les pouvoirs potentiellement démesurés de blocage et de torpillage des restructurations dont jouissent les créanciers, et l'inefficacité des résolutions de crise qui en découle». Ce même rapport suggère de créer une autorité internationale de la dette souveraine, indépendante des intérêts des créanciers ou des débiteurs (institutionnels ou privés), «afin de remédier aux multiples défauts de la gestion actuelle des restructurations de la dette souveraine». Cette proposition fait écho aux OSC exigeant un mécanisme multilatéral, équitable et transparent de restructuration de la dette.

Reconnaissant les lacunes des mécanismes actuels, le FMI a récemment insisté sur la nécessité d'une réforme de l'architecture internationale pour résoudre les dettes souveraines impliquant des créanciers du secteur privé, en publiant un article et un article de blog de sa directrice générale, Kristalina Georgieva sur ce sujet. La proposition du FMI traite surtout des réformes du cadre contractuel existant. Le FMI admet que les clauses d'action collective renforcées (CAC) n'offrent qu'une solution globale limitée, en ceci que de nombreuses obligations souveraines internationales en circulation ne prévoient pas ces clauses, et que des dispositions de restructuration majoritaires font également défaut pour d'autres formes de dette, notamment les prêts syndiqués ou la dette sous-souveraine. L'utilisation de dettes garanties et l'absence d'une pleine transparence posent également problème pour les restructurations de la dette souveraine avec le secteur privé. Les propositions du FMI s'attachent principalement à renforcer les dispositions contractuelles, à promouvoir l'adoption d'une CAC renforcée (pour les obligations internationales mais aussi pour la dette sous-souveraine), et à élaborer des dispositions analogues pour les dettes non obligataires. L'une des propositions vise à introduire «des clauses qui réduisent les paiements de la dette ou suspendent automatiquement le service de la dette, par exemple en cas de catastrophes naturelles et d'autres chocs économiques importants». Si elles faciliteraient la participation du secteur privé aux mécanismes de résolution de dette souveraine, de telles mesures ne suppléent pas aux failles et aux insuffisances précitées de l'architecture financière internationale. Même avec ces «améliorations» du cadre contractuel, le système manquera toujours d'un véritable code des faillites permettant aux pays de s'acquitter légalement de leur dette de manière complète, rapide et équitable. Nous manquerons en effet toujours d'un processus systématique de restructuration de la dette souveraine, et de la possibilité pour un pays de restructurer l'ensemble de sa dette au même endroit et selon une procédure globale. Les pays emprunteurs devront de surcroît toujours faire face à de multiples restructurations, longues, opaques et variables, qui ne tiendront compte ni des besoins en matière de développement et de droits humains, ni des vulnérabilités climatiques ou des inégalités de genre existantes.

2.4. Et après l'ISSD, que se passera-t-il ?

Si les mesures prises par le G20 à travers l'ISSD étaient nécessaires, le fait de se contenter de reporter et non d'annuler les paiements a simplement repoussé un peu l'échéance de crise de la dette. Le président de la Banque mondiale, David Malpass, semble adhérer à cette lecture : il a récemment déclaré que puisque les paiements de la dette sont reportés et non réduits, cela «ne permet pas de voir la lumière au bout du tunnel de la dette». Comme l'a déclaré Eurodad à l'issue de la signature de l'ISSD en avril 2020, «l'annulation permanente des dettes sera impérative si l'on veut que les pays en développement soient à même de faire face aux conséquences sociales et économiques de la pandémie de Covid-19 après 2020, à plus forte raison dans un contexte de récession mondiale». Eurodad ajoutait : «la communauté internationale doit par ailleurs travailler à la création d'un cadre permettant de réduire le fardeau de la dette des pays en développement sur le long terme, et d'un processus systématique de restructuration de la dette souveraine». Le FMI et sa directrice générale, Kristalina Georgieva, ont récemment admis que les mesures de lutte contre la crise de la dette grandissante ne doivent pas se borner à la résolution des problèmes de liquidité, mais que des «mesures supplémentaires» sont nécessaires de toute urgence pour résoudre les problèmes de solvabilité et pour réformer l'«architecture» de la dette internationale.

La nécessaire prolongation de l'ISSD jusqu'en 2021 et au-delà et la définition d'un cadre commun pour l'annulation et la restructuration de la dette n'a pas seulement été soulignée par les OSC, mais **également** par plusieurs Etats, tant au Sud qu'au Nord, ainsi que par des institutions internationales, notamment les Nations unies, le FMI et la

Banque mondiale. En juin 2020, le Bureau de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a proposé que la suspension des remboursements de la dette soit prolongée de quatre ans, tout en exhortant à nouveau **«à** annuler la dette et à mettre en œuvre un ensemble de mesures d'allègement pour les pays africains en réponse à la Covid-19». La proposition d'extension de l'ISSD et de mise en œuvre de nouvelles mesures d'allègement de la dette figurait **également dans le**s menus d'options présentés dans le cadre de la réunion de haut niveau **«**Le financement du développement à l'**ère de la** Covid-19 et au-delà» organisée conjointement par l'ONU et les gouvernements du Canada et de la Jamaïque, ainsi que dans la note de synthèse de la réunion des ministres des Finances qui s'est tenue le 8 septembre 2020. Pendant cette réunion, les représentants de la Chine, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, la France, l'Allemagne, le Japon, le Niger, la Norvège, le Pakistan, le Rwanda, l'Arabie saoudite, le Sénégal, le Sri Lanka, les Pays-Bas, du FMI, de la Banque mondiale, de l'Union africaine, de la CNUCED et de la CPI se sont prononcés en faveur de la prolongation de l'ISSD en 2021. Les représentants de la Barbade, du Belize (PIED), l'Egypte, l'Ethiopie, les Fiji, la France, la Gambie, l'Allemagne, l'Italie, le Nicaragua, le Nigéria, le Pakistan, le Rwanda, le Sénégal, les Pays-Bas, de la CEPALC, de l'UA, du FMI et de la CNUCED ont par ailleurs reconnu le caractère impératif d'un allègement et d'une restructuration de la dette des pays en développement.

Enfin, l'IIF, qui représente les créanciers du secteur privé, a récemment publié une lettre adressée au G20 dans laquelle il reconnaît que **«**les problèmes de liquidité qui persistent au-delà du court terme peuvent trahir des problèmes de solvabilité sous-jacents, et doivent **être traités** au moyen de mécanismes bien établis, notamment un programme du FMI et des négociations de restructuration de la dette».

Les précisions quant aux prochaines étapes que sont la prolongation de l'ISSD et un nouvel allègement de la dette ne sont pas encore connues. Voici toutefois les scenarios auxquelles pourraient ressembler l'extension de l'ISSD et la définition d'un cadre commun sur la restructuration et l'allègement de la dette :

Extension de l'ISSD : Les pays du G20 se sont mis d'accord sur une prolongation de l'ISSD jusqu'en 2021. Le débat est en cours au sujet de la longueur de l'extension : pour déterminer s'il convient de s'engager à une prolongation de six mois ou, ainsi que le proposent le FMI et la Banque mondiale, ou d'une année entière. Un accord intermédiaire sur une extension de 6 mois à laquelle s'ajoutrerait une autre extension de 6 mois après les réunions annuelles de Printemps du FMI et de la Banque mondiale est également possible. Il n'y a pas de consensus au sujet de l'extension de l'ISSD à d'autres pays, malgré le niveau d'endettement et les besoins des pays à revenu intermédiaire. Les banques de développement multilatérales sont également exclues de tout projet d'extension de l'ISSD (y compris la Banque mondiale) à ce stade, et il n'existe manifestement aucun plan spécifique visant à imposer la participation du secteur privé à la suspension des paiements de la dette (voir les sections 2.3.1 et 2.3.2 ci-dessus pour une explication portant précisément sur la participation des créanciers multilatéraux et privés). Notons enfin que le soutien du G7 à l'extension de l'ISSD se ferait **«**dans le cadre d'une demande de financement auprès du FMI», ce qui, comme nous allons le voir, risque de conduire **à une nouvelle vague d**'austérité. Une extension de l'ISSD dans le temps serait bienvenue, car elle libèrerait des ressources vitales à un moment critique. Elle révèlerait cependant également qu'il était erroné de ne pas adopter des mesures plus ambitieuses dès le départ. Celles-ci auraient en effet pu inciter un plus grand nombre de pays à demander à bénéficier de l'initiative.

L'annonce d'une extension de courte durée (de six mois par exemple) bénéficierait à des pays ayant déjà signé un accord dans le cadre de l'ISSD, mais il est peu probable qu'elle incite d'autres pays à en faire la demande à ce stade.

Restructuration et allègement de la dette : Les débats sont actuellement en cours sur les modalités de mise en œuvre des processus de restructuration de la dette pour les pays qui connaissent des dettes insoutenables et un risque de défaut de paiement, d'une manière ni trop longue ni trop onéreuse pour les pays emprunteurs. Les OSC l'ont dénoncé avec force : en l'absence d'un mécanisme complet de restructuration de la dette, l'allègement de la dette et les nouveaux prêts des IFI aboutissent à un sauvetage du secteur privé. Les recherches du FMI démontrent en outre que **«**le fait d'attendre qu'un défaut de paiement survienne pour restructurer la dette s'accompagne généralement de baisses plus importantes du PIB, des investissements, du crédit du secteur privé et des entrées de capitaux que les restructurations de dette préventives». Le FMI et la Banque mondiale présenteront au Comité du développement **«**un plan d'action conjoint pour la réduction de la dette des pays IDA qui affichent un niveau d'endettement non viable d'ici fin 2020». **À** l'occasion de la réunion des ministres des Finances du Forum pour le financement du développement (FfD) de l'ONU, les pays du G20 ont déclaré que l'allègement de la dette visant à résoudre les problèmes de solvabilité devait **être opéré** au cas par cas, en fonction des vulnérabilités et des besoins de chaque pays. C'est également l'avis des créanciers privés, qui ont indiqué que la participation des créanciers privés n'interveindrait que dans lm'hypothèse où une approche au cas par cas serait adoptée. Les créanciers du Club de Paris, le FMI, la Banque mondiale et les prêteurs privés reconnaissent

que tout accord sur l'allègement et la restructuration de la dette doit suivre les orientations fixées par le G20 et le Club de Paris, et doit être mis en œuvre par l'intermédiaire de la structure FMI/Banque mondiale/Club de Paris, parallèlement aux négociations avec les différents créanciers. En nous efforçant de **résoudre** les crises de la dette au travers des instances de décision actuelles, nous entretenons les insuffisances persistantes de la méthode désordonnée, opaque et inéquitable mise en œuvre pour affronter les crises de la dette souveraine.

La question qui demeure posée est celle de savoir à quelles conditions l'allègement et la restructuration de la dette seront proposés, à quels pays (parmi ou en dehors du cercle des pays éligibles à l'ISSD) et pour quels créanciers (peut-on contraindre les créanciers privés **à** participer, et les institutions multilatérales participeront-elles **?**). Le risque majeur est que, ainsi que le secteur privé et le G7 le demandent déjà, l'allègement et la restructuration de la dette ne soient accordés qu'à des pays demandant un programme complet du FMI avec conditionnalités, ce qui risque de conduire à plus d'austérité, comme nous l'avons vu plus haut.

Transparence : Pour ce qui est de l'avenir de l'ISSD et de l'allègement de la dette, de nombreux Etats membres du Club de Paris - mais aussi le FMI et la Banque mondiale - se penchent principalement sur la question de la transparence. La Banque mondiale se félicite de l'accessibilité et de la transparence des données publiées dans son outil Statistiques sur la dette internationale, et promet une nouvelle édition qui fournira **«**les données les plus détaillées et désagrégées sur la dette souveraine des 70 dernières années». Cet appel à la transparence est plus particulièrement adressé à la Chine. Il est par ailleurs demandé que tous les créanciers officiels participent pleinement à l'ISSD et aux prochaines initiatives de restructuration de la dette. La Chine s'est montrée réticente à inclure dans l'ISSD les dettes dues à sa banque publique, la Banque chinoise de développement, au pr**é**texte qu'elle détient des dettes commerciales qui ne sont pas directement couvertes par l'initiative. Le G7 y a fait une discrète allusion lorsqu'il a regretté **«**la décision de certains pays de classer les grandes institutions financières d'**État contrôlées par le gouvernement comme des** créanciers commerciaux et non comme des créanciers bilatéraux officiels, sans leur accorder un traitement comparable, et sans faire preuve de transparence». Ces appels à la transparence s'adressant principalement à la Chine et aux pays emprunteurs, il convient toutefois de noter que le manque de transparence relatif aux données précises de la dette est très répandue, car les autres créanciers bilatéraux officiels, les banques de développement multilatérales et les créanciers privés ne transmettent pas davantage les informations détaillées de la dette qu'ils détiennent auprès des différents pays emprunteurs, le calendrier des paiements ou les conditions dans lesquelles ces dettes ont été contractées. Cette situation perdure depuis longtemps, et en conséquence, les OSC exigent depuis des années plus de transparence et un registre accessible au public des données relatives aux prêts et aux dettes de tous les créanciers et emprunteurs.

2.5. Sans aucune protection : les pays exclus de l'ISSD du G20

La crise a une nouvelle fois révélé les inégalités structurelles de l'architecture financière internationale. Les pays à faible revenu ont reçu un soutien limité, par l'intermédiaire de l'ISSD du G20. Les économies avancées ont adopté des mesures fortes de soutien fiscal et financier, équivalant en moyenne à 19,8 % du PIB. De son côté, un groupe de 78 pays en développement, composé de pays à revenu intermédiaire inférieur et supérieur, et de nombreux PEID ont dû faire face seuls **à la crise. L**'ampleur des mesures prises dans ces pays ne représente qu'une fraction de celle observée dans les économies avancées. Les mesures fiscales et financières adoptées pour lutter contre la crise de la dette souveraine dans les marchés émergents (principalement les pays à revenu intermédiaire supérieur) représentent en moyenne 5,1 % du PIB.

La remarquable hétérogénéité des réponses s'explique par les contraintes de financement qui découlent d'un dispositif mondial de sécurité financière (*Global Financial Safety Net*, GFSN) inégal et inéquitable. Ce «filet de sécurité» a pour but de prévenir et atténuer les incidences d'une crise économique et financière sur l'économie mondiale. Le GFSN permet en théorie le recours aux prêts du FMI, aux swaps entre banques centrales et aux accords financiers régionaux. Considérés dans leur totalité, ces différents accords peuvent aller jusqu'à mobiliser 3 500 milliards de dollars . Les marchés émergents ne peuvent néanmoins accéder qu'à un quart de ce montant, et la moitié de ces pays n'ont accès qu'aux seuls prêts du FMI.

Alors que les pays à revenu intermédiaire peinaient à financer les mesures prises en réponse à la Covid-19, les créanciers extérieurs ont continué à percevoir aux échéances prévues le recouvrement des dettes du secteur public. En ce qui concerne les 68 pays non- éligibles à l'ISSD du G20, pour lesquels les données sont disponibles, le service de la dette publique extérieure atteindrait 273,43 milliards de dollars en 2020. L'écrasante majorité de ces paiements, soit 196,7 milliards de dollars (72,2 % du total) est à rembourser à des créanciers privés. En l'absence d'un cadre de règlement de la dette ou d'un mécanisme contraignant de gel de la dette souveraine, ces pays ne disposent que d'une marge de

manœuvre très limitée pour assumer le fardeau de la dette, en dehors des négociations complexes, longues et au cas par cas avec une myriade de créanciers privés extérieurs. Le risque de représailles juridiques et économiques de la part des créanciers est immense, tandis que les chances de succès sont minimes. Les dysfonctionnements du système aident à comprendre pourquoi les pays continuent à assurer le service de leur dette malgré le coût en termes de vies perdues à cause de la pandémie.

L'aspect le plus troublant de cette dynamique est le faux sentiment de sécurité du G20, suscité par l'évolution récente des marchés. Après la panique des marchés qui a provoqué près de 100 milliards de dollars de flux de capitaux sortants des pays en développement entre février et avril 2020, une reprise soutenue a été observée. Depuis le début de l'année, les sorties de capitaux cumulent 32,9 milliards de dollars. Les mesures adoptées par les banques centrales des économies avancées et l'émission de dettes supplémentaires par les pays émergents ont favorisé ces trois derniers mois le retour des investisseurs internationaux. Ces pays plus avancés ont émis depuis le début de l'année plus de 920 milliards de dollars de dette intérieure et extérieure afin de financer leurs mesures en réaction à la pandémie. L'émission de nouvelles dettes à un tel rythme dépasserait les niveaux observés ces cinq dernières années. Le retour des investisseurs privés alimente la conviction selon laquelle les enjeux financiers auxquels les pays en développement font face sont dans l'ensemble maîtrisés, et qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose.

Un rapide coup d'œil sur les répercussions économiques et sanitaires de la pandémie montre non seulement que cette lecture est fausse mais également qu'elle est dangereuse. Les projections économiques des conséquences de la pandémie ont été régulièrement revues à la baisse à mesure que de nouvelles informations devenaient disponibles. Les prévisions de croissance, de solde budgétaire et de dette associées aux effets de la pandémie sur les pays en développement, préparées par le FMI, ont été revues à la baisse entre avril et juin de cette année. Les économies des pays en développement verraient leur PIB se contracter de 3 % en 2020, ce qui représente une révision de 2 points inférieure à la projection initiale.

Dans le même ordre d'idées, la dette publique devrait passer de 52,4 % à 63,1 % du PIB entre 2019 et 2020. Le chiffre révisé comprend une augmentation de 1,1 point de la dette publique par rapport aux chiffres publiés en avril. On s'attend effectivement à ce que les pays en développement supportent un fardeau de la dette autrement plus lourd, et à ce que leurs perspectives économiques s'assombrissent considérablement à mesure que la pandémie menace leurs populations.

Si la Chine, l'Europe et les États-Unis ont eu à déplorer la majorité des premiers décès causés par la Covid-19, la pandémie est désormais bien installée dans les pays en développement. En juillet 2020, ceux-ci comptaient pour 80 % des décès causés par la Covid-19. Le caractère généralisé de facteurs structurels tels que des taux de pauvreté élevés, l'omniprésence du travail informel et une sécurité sociale fragile a limité l'efficacité des mesures d'endiguement.

À travers le globe, 1,8 milliard de travailleurs informels et 300 millions de personnes ayant récemment perdu leur emploi doivent choisir chaque jour entre la faim et la privation ou l'exposition à la pandémie. Des millions de personnes sont contraintes de ne pas respecter les mesures de confinement pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Cela a facilité une accélération de la propagation de la pandémie dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine. Alors que la pandémie perdure et s'intensifie, la capacité des autorités à maintenir les mesures de quarantaine préventive atteint ses limites. Ce n'est qu'une question de temps avant que certains de ces pays ne se retrouvent devant un choix existentiel du même type, entre le service de leur dette ou la protection de leur population. Ce moment arrivé, les pays en développement seront dans une bien moins bonne posture pour encaisser un autre arrêt soudain de l'économie à une échelle telle que celle observée en début d'année. Il en résultera probablement un défaut de paiement et une crise de la dette généralisée.

Ce cruel dilemme met en lumière la vision à court terme de l'aide offerte aux pays à revenu intermédiaire, que les insuffisances de l'ISSD du G20 illustrent pleinement. Insister sur la participation volontaire des créanciers privés pour relever les défis soulevés par la Covid-19, plutôt que de mettre en place des mécanismes contraignants en vue d'un partage équitable des charges, ne fera qu'augmenter le coût humain et économique de la crise.

3. Retours du terrain : les lacunes de l'ISSD

Cette partie examine les cas du Népal, du Cameroun, du Kenya, du Salvador, du Pakistan, de la Zambie et des Philippines ; qui illustrent les insuffisances de l'ISSD.

3.1. Nepal

Par Daniel Munevar (Eurodad), juillet 2020

Le Népal est l'un des 40 pays à avoir demandé à bénéficier de l'ISSD le 30 juin 2020 et l'un des 18 pays à avoir signé un protocole d'accord avec le Club de Paris pour bénéficier d'une suspension temporaire du service de la dette. Ces mesures ont permis au pays de reporter les paiements de service de la dette dues aux créanciers officiels, qui s'élèvent à 18,8 millions de dollars pour le reste de l'année 2020. En outre, le pays a reçu un prêt de 214 millions de dollars dans le cadre de la Facilité de crédit rapide (FCR) du FMI pour faire face à la pandémie. Le soutien fourni est nettement insuffisant face aux conséquences sociales et économiques de la crise et à l'évolution générale des vulnérabilités liées à la dette.

Les efforts déployés pour contenir la Covid-19 ont été relativement efficaces au Népal. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Népal avait déclaré 16 649 cas de Covid-19 et un total de 35 décès au 10 juillet 2020. Le taux de contagion a suivi une tendance à la baisse, passant de 740 nouveaux cas par jour à son pic, à 120 en juillet. Malgré cette évolution positive, la crise devrait impliquer un net recul des améliorations du développement humain atteintes au cours de la dernière décennie. D'après les prévisions, plus de 2 millions de personnes devraient perdre leur emploi et 1,5 million d'émigrés devraient revenir dans le pays. Actuellement, plus de 9,9 millions de personnes (34 % de la population) sont en situation de pauvreté. Ce chiffre devrait augmenter en raison de la pandémie.

La crise économique actuelle est intimement liée à cette dynamique. D'après les estimations, la croissance du PIB va passer de 7,1 % en 2019 à 1 % en 2020. La principale raison est la réduction des deux principales sources de devises du pays: le tourisme et les rapatriements de fonds, qui devraient diminuer de 1,9 milliard milliard de dollars (7,2 %) en 2020, ce qui devrait lourdement impacter les finances publiques. Les recettes fiscales devraient diminuer de 278 millions de dollars (2 % du PIB) en 2020. Dans ce contexte, le pays va rapidement annuler le train de mesures introduit pour lutter contre la Covid-19, engageant 738 millions de dollars (2,3 % du PIB). Entre 2021 et 2022, le Népal devrait réduire ses dépenses publiques d'un montant équivalent à 2 % du PIB, atteignant ainsi des niveaux inférieurs à ceux d'avant la crise, ce qui laisse entrevoir des coupes budgétaires à un moment où le renforcement des capacités publiques s'avère essentiel.

La crise va aggraver les endettements. Le niveau de la dette publique devrait passer de 30,1 % à 43,8 % du PIB entre 2019 et 2022. En termes absolus, cela représente une augmentation de 7,2 milliards de dollars. La majeur partie de cette dette será due à l'émission de dette sur les marchés intérieurs. La part de la dette publique intérieure dans la dette publique devrait passer de 43,5 % à 52,9 % au cours de cette période. Si la dette intérieure diminue le degré de vulnérabilité face aux chocs extérieurs, elle, augmente également les coûts du service de la dette. En raison des changements du volume et de la composition de la dette publique, la part des recettes publiques consacrée au service de la dette passera de 24,4 % en 2019 à 28,5 % en 2022. La dette va limiter encore davantage la capacité du gouvernement népalais à répondre aux besoins de sa population.

Cela étant dit, la suspension du service de la dette par les créanciers bilatéraux est clairement insuffisante pour relever les défis auxquels le pays est confronté. Le cas du Népal démontre l'importance de prolonger l'ISSD du G20 au-delà de 2020 ainsi que d'inclure des créanciers multilatéraux dans le cadre de la suspension. En 2020, le Népal doit rembourser 219 millions de dollars, soit 87% du service de sa dette publique extérieure à ses créanciers multilatéraux. Une prolongation de l'ISSD du G20, et l'implication des créanciers multilatéraux dans l'ISSD, pourrait libérer jusqu'à 274 millions de dollars par an de ressources pour le Népal. Ces dernières pourraient servir à combler les besoins de financement des efforts de reprise de l'après-Covid-19 et à atténuer les vulnérabilités générales de la dette.

3.2. Cameroun

Par Fanny Gallois (Plateforme Française Dette & Développement), juillet 2020

L'éligibilité du Cameroun à l'ISSD du G20 a été confirmée le 19 mai 2020. L'initiative pourrait permettre de libérer jusqu'à 276 millions de dollars en 2020 (33 % du service de la dette publique extérieure globale en 2020), à un moment où le pays est soumis à une forte pression en raison du choc de la pandémie et de la perte de recettes en découlant.

Toutefois, peu après l'annonce de l'accord, l'agence de notation Moody's a placé la notation du pays sous surveillance en vue d'une éventuelle dégradation, expliquant que sa participation à l'initiative augmentait le «risque que les créanciers du secteur privé subissent des pertes» s'ils devaient participer à l'initiative dans des conditions

comparables. Cette menace pourrait non seulement se traduire par une dégradation effective de la notation du pays, et donc une augmentation du coût des futurs prêts et une aggravation potentielle de son endettement, mais elle pourrait également empêcher le Cameroun de demander une suspension à ses créanciers privés, auxquels le pays doit plus de 20 % du service de sa dette extérieure cette année. Si les créanciers privés continuent de réclamer leurs paiements, les ressources libérées par le moratoire du G20 risquent de finir dans leurs poches, au lieu d'être affectées à des réponses sociales, sanitaires ou économiques à la crise.

En effet, au 10 juillet, la propagation de la Covid-19 au Cameroun était toujours en hausse. Depuis le début de la pandémie, le pays totalise 14 196 cas d'infection et 359 décès confirmés. Le pays est considéré comme l'épicentre de la pandémie en Afrique de l'Ouest et centrale. Comme dans la plupart des pays de la région, la capacité du Cameroun à lutter contre la pandémie par des mesures de confinement est entravée par des facteurs socio-économiques structurels : 90,5 % des travailleurs font partie du secteur informel et 88 % de la population est exclue du filet de protection sociale ; 10,9 millions de personnes vivent dans la pauvreté (45,3 % de la population) avec un accès extrêmement limité aux ressources en eau et à des conditions de logement décentes. Le système de santé est fragile, avec à peine 0,9 médecin pour 10 000 personnes et 40 respirateurs pour 25 millions de personnes. Ces facteurs expliquent l'échec à contenir la pandémie.

La dette entrave encore davantage la capacité du pays à investir des ressources dans sa réponse à la pandémie. Ainsi, en 2015, le Cameroun a lancé une émission d'euro-obligations, d'un montant d'environ 750 millions de dollars de dette à un taux d'intérêt de 8,8 %, une dette que le pays va devoir continuer à rembourser en 2021 et au-delà, tout en reprenant les paiements de sa dette bilatérale suspendue. Entre 2021 et 2024, le Cameroun va devoir rembourser plus de 3,3 milliards de dollars à ses créanciers, plus les paiements différés de la dette ainsi qu'une dette nouvellement acquise pour faire face aux besoins financiers découlant de la pandémie: il fait peu de doute que la dette du Cameroun ne sera pas viable à ce stade.

3.3. Kenya

Par Daniel Munevar (Eurodad), juillet 2020

Le Kenya fait partie des pays qui ont annoncé ne pas participer à l'ISSD du G20, malgré les conséquences dévastatrices de la pandémie de Covid-19. Une telle décision s'explique par des craintes liées aux possibles conséquences de sa participation sur son accès aux marchés financiers. La dégradation des notes des agences de notation des pays participants à l'initiative du G20, par exemple le Cameroun, éclaire le choix opéré par le gouvernement kenyan. Une dégradation de la note augmente directement les coûts du financement, cependant qu'elle restreint l'accès à d'autres financements sur le marché. Dans certains cas de figure, les coûts à long terme associés à une dégradation de note sont dès lors perçus comme supérieurs aux avantages à court terme d'une suspension du paiement de la dette.

En ce qui concerne le Kenya, il est possible de décrire cet exercice d'équilibre comme suit. D'un côté, le Kenya est éligible en 2020 à une suspension de paiement de sa dette au titre de l'initiative ISSD du G20, à hauteur de 803 millions de dollars. D'un autre côté, la dette publique extérieure du pays envers des créanciers privés s'élève à 10,2 milliards de dollars, ce qui représente 33 % de son montant total. Les coûts résultant du service de la dette s'élèvent en moyenne, pour ce type de dette, à 502 millions de dollars par an pour la période 2020-2022. En participant à l'initiative ISSD du G20 le Kenya se retrouverait dans une situation où le paiement du service de la dette suspendu grâce à l'initiative s'accompagnerait d'une hausse des coûts du service de la dette publique extérieure due aux créanciers privés à partir de 2022. Cruelle ironie : le Kenya ne peut pas se permettre de recevoir l'aide dont il a tant besoin en 2020, car les risques associés dans un contexte de vulnérabilité à l'endettement seraient trop élevés.

Cet état de fait est particulièrement problématique, eu égard aux effets de la crise dans ce pays. D'après l'OMS, le Kenya a signalé 9 448 cas de Covid-19 et un total de 181 décès au 10 juillet. La maladie continue de se propager avec 600 nouveaux cas par jour au 20 juillet. La Covid-19 n'est manifestement pas encore vaincue dans le pays. Venant s'ajouter à la pandémie, une invasion massive de criquets menace de déclencher une famine. On estime à 14,5 millions le nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire dans le pays. La capacité des autorités à endiguer ces menaces est très restreinte : 19,2 millions de personnes (38,7 % de la population) vivent dans la pauvreté, n'ont pas accès à un logement ou à des infrastructures en eau, hygiène et assainissement adéquates, et disposent de services de santé insuffisants. Le pays compte au total 518 services de soins intensifs, pour plus de 50 millions d'habitants.

Les perspectives économiques sont décourageantes. On s'attend à ce que la croissance du PIB chute de 5,4 % à 0,8 % entre 2019 et 2020. Dans les secteurs essentiels que sont les exportations agricoles et le tourisme, l'activité économique devrait diminuer de 1,6 milliard de dollars (1,9 % du PIB) en 2020. Les envois de fonds devraient de leur côté accuser une baisse de 197 millions (0,4 % du PIB). Cette situation génère une pression importante sur les finances publiques. Le gouvernement du Kenya a mis en place un ensemble de mesures afin de faire face à la Covid-19, d'une valeur de 1,44 milliard de dollars (1,44 % du PIB). Le financement de telles mesures a été en partie assuré par un prêt du FMI de 739 millions de dollars, au titre de la facilité de crédit rapide (FCR). À l'instar d'autres pays, il est néanmoins prévu que ces mesures soient supprimées dans les mois à venir. Le pays doit réduire ses dépenses, à hauteur de 2,3 % du PIB, entre 2020 et 2022.

Comme pour le Népal, cela permettra de ramener le niveau global des dépenses publiques à un niveau inférieur à celui d'avant la crise.

En conséquence de la pandémie de Covid-19, la vulnérabilité de la dette publique du Kenya augmentera considérablement. La dette publique passera de 61,7 % du PIB en 2019 à 69,9 % en 2022, ce qui représente une augmentation de 23,7 milliards de dollars. Le fardeau du service de la dette sur les recettes publiques devrait grimper à des niveaux particulièrement inquiétants, à savoir de 53,5 % à 74,5 % au cours de la même période. Les créanciers non concernés par l'initiative continueront à percevoir les montants exorbitants versés par ce pays. En 2020, les créanciers multilatéraux et privés du Kenya devraient recevoir 793 millions de dollars, et 663 millions au titre du service de la dette. Des chiffres semblables sont attendus pour les années à venir. Tandis que ces ressources seront affectées au remboursement des créanciers, le gouvernement kenyan sera contraint d'affaiblir sa capacité à réagir aux chocs et de réduire la possibilité de financer la poursuite des ODD pour 2030.

Le cas du Kenya met en lumière d'autres limites structurelles de l'ISSD du G20. Le fait de proposer une suspension, et non une annulation, ainsi que l'accent mis sur la participation volontaire des créanciers privés ont placé des pays comme le Kenya dans une situation intenable. Le pays a besoin d'un allègement de sa dette, mais ne peut le demander officiellement, de peur d'aggraver la vulnérabilité de sa dette. Il y a fort à parier qu'une telle demande n'interviendra que lorsqu'un défaut de paiement deviendra inévitable, et que les coûts humains et économiques de la crise auront augmenté de manière vertigineuse.

3.4. Le Salvador

Par Jürgen Kaiser (Erlassjahr.de), juillet 2020

Le Salvador, «pulgarcito de America» [«le petit pouce de l'Amérique», en espagnol] était déjà la plus lourdement endettée des cinq républiques d'Amérique centrale avant que les retombées économiques de la pandémie de Covid-19 ne commencent à se faire sentir. Au 1er janvier 2019, le Salvador affichait les plus hautes valeurs pour trois des cinq indicateurs de la dette (dette publique/revenu national brut [RNB], dette extérieure/exportations, service de la dette extérieure/exportations), et la deuxième valeur la plus élevée pour deux autres (dette publique/recettes publiques et dette extérieure/RNB).

En tant que pays à revenu intermédiaire, le Salvador a été exclu de l'Initiative d'allègement de le dette accordé aux Pays pauvres très endettés dans les années 1990 et au début des années 2000. Dans la région, seuls le Honduras et le Nicaragua en avaient bénéficié. Au lancement de l'ISSD par le G20 en avril 2020, la même logique s'est imposée et l'éligibilité de tel ou tel pays a été de nouveau décidée en fonction de son accès ou non aux produits de financement de l'Association internationale de développement (IDA). Cet accès répondait à son tour avant tout au critère du revenu par habitant, sans tenir compte du fait que le pays en question connaissait un endettement problématique, ou était durement frappé par la pandémie et la conséquente récession.

Les projections initiales de viabilité de la dette établies par le FMI à la mi-avril tablaient sur une crise en forme de V qui, après un taux de croissance de -5,4 % en 2020, serait déjà largement compensée en 2021 par une croissance positive de 4,5 %. Le FMI a révisé en juin 2020 ses deux projections pour l'ensemble de la région Amérique latine et Caraïbes, mais aucun nouveau calcul pour le Salvador n'était disponible au moment d'écrire ces lignes. Dans un tel scénario optimiste, les principaux facteurs de risque sont notamment une forte diminution des envois de fonds, l'augmentation des coûts d'emprunt sur les marchés financiers, l'instabilité politique et une gestion hasardeuse des risques sanitaires liés à la pandémie.

Les envois de fonds représentent environ un cinquième du PIB et proviennent principalement des États-Unis, du Canada et de l'Espagne. Étant donné que la pandémie continue de se propager aux États-Unis et que le chômage risque de continuer à grimper, il est à craindre que ces envois diminuent plus encore que ce que les prévisions indiquent. La diminution des recettes exercera une pression accrue sur les niveaux d'endettement. A la dette extérieure due aux détenteurs d'obligations étrangers, vient s'ajouter une autre

obligation d'un milliard de dollars avec un coupon de 7,12 %, émise par le gouvernement au début de la récession et dont le remboursement commencera en 2022. Le Salvador aurait peiné à assurer le service de ce coupon avec ses revenus courants habituels, même en l'absence de récession.

Le pays avait, sous ses deux précédents gouvernements, acquis un certain degré de stabilité politique. Cette stabilité a dans l'ensemble disparu avec l'arrivée au pouvoir du président populiste Najib Bukele. L'occupation militaire du parlement en février dernier, dans le but d'appliquer un amendement budgétaire demandé par le président et qui profite aux militaires par le biais de nouveaux achats d'armes à l'étranger, en a constitué une parfaite illustration. Cette instabilité politique semble également s'être traduite par une gestion calamiteuse de la crise sanitaire.

Au 10 juillet, la situation de la pandémie a pris un tournant inquiétant dans le pays. Le nombre de cas confirmés a augmenté pour atteindre un pic de 298 nouveaux cas par jour, selon les derniers rapports disponibles. Au total, 9 142 cas et 249 décès ont été enregistrés depuis le début de la pandémie. Il y a fort à parier que la crise aggravera la pauvreté et les privations. Au Salvador, 2,2 millions de personnes (33,8 % de la population) vivent dans la pauvreté. On estime qu'une famille sur trois, soit 580 000 ménages, est monoparentale avec une femme à sa tête. Celles-ci souffrent d'une extrême vulnérabilité, en raison à la précarité des emplois pour les femmes et de la non-rémunération des travaux ménagers. Comme pour d'autres cas, la capacité du pays à mettre en place un dispositif de protection temporaire afin d'appliquer des mesures de confinement est entravée - à l'instar de ce que l'on observe dans d'autres pays - par des contraintes budgétaires, la vulnérabilité de la dette et le manque de soutien de la communauté internationale.

3.5 Pakistan

Par Abdul Khaliq (ISEJ Pakistan et réseau CADTM), septembre 2020

Une grave crise de la dette menaçait le Pakistan bien avant la crise de la Covid-19. La pandémie n'a fait que précipiter le déclenchement d'une crise structurelle. Après des années d'offensive néolibérale, l'endettement du Pakistan s'est envolé. Si le FMI classe le Pakistan parmi les pays à risque de surendettement faible, la réalité est que le pays se trouve déjà en situation de surendettement d'après le portail de la Jubilee Debt Campaign.

Par ailleurs, bien qu'en théorie le Pakistan soit élibgible à l'ISSD, une part importante de sa dette extérieure n'est pas couverte par l'initiative, car la majorité de sa dette est due au secteur privé et aux organisations multilaterales.

À travers l'ISSD, le G20 accorde au Pakistan une suspension du service de la dette pour une durée de 8 mois, reportant jusqu'à 1,8 milliard de dollars de paiements de dette. Une goutte d'eau dans l'océan. En ces temps difficiles, rien de plus impitoyable que de contraindre un pays à contracter de nouveaux prêts pour financer la réponse d'urgence à la Covid-19. Le Pakistan a dû emprunter des sommes importantes. Le FMI lui a prêté 1,4 milliard de dollars au titre de l'Instrument de financement rapide. De plus, un consortium d'institutions multilatérales, comprenant la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), a conclu des accords pour lui prêter jusqu'à 1,75 milliard de dollars.

Actes d'intimidation de la part des IFI

Pour faire face à ces défis, le Pakistan a pris position quant à la nécessité d'alléger la dette des pays pauvres. En conséquence, le pays a subi des pressions de la part des IFI et des agences de notation. Ces dernières ont menacé le pays de dégrader son risque de crédit s'il promouvait la justice en matière d'endettement. Les problèmes de dette du Pakistan sont également devenus une question de géopolitique internationale. De manière contradictoire, les États-Unis se sont opposés simultanément à l'appel du Pakistan en faveur d'un allégement complet de la dette à l'ONU, alors même qu'ils exigent que la Chine annule les prêts bilatéraux consentis au pays, les jugeant non viables et injustes.

Dans ce contexte, le Pakistan devrait avoir besoin de 27,8 milliards de dollars pour assurer le service de sa dette extérieure entre septembre 2020 et juin 2023. Ce montant comprend les 19,4 milliards de dollars dus au FMI, à la Banque mondiale, à la BAsD et à la Chine (prêts du corridor économique Chine-Pakistan). La dette extérieure du pays s'élève à 111 milliards. Sur ce montant, 48,4 % sont dus à des créanciers bilatéraux, 38,1 % à des créanciers multilatéraux, et respectivement 9,4 % et 4,1 % à des créanciers non officiels et privés.

Pour la classe ouvrière, cet endettement croissant s'est traduit par une hausse de la taxation indirecte, et en conséquence, l'économie du Pakistan est extrêmement fragile. Toutefois, les IFI et les agences de notation donnent de la réalité un tableau idyllique, sous couvert d'interprétations intéressées de la viabilité de la dette. Comment un pays comme le Pakistan – avec une croissance négative du PIB

(pour la première fois en 70 ans), 45 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, un taux d'inflation de 12 % et un ratio dette/PIB de plus de 80 % – peut-il rembourser plus de 1 milliard de dollars par mois ?

Crise à venir pour l'économie pakistanaise

Le Pakistan est pris au piège de l'endettement. Son économie repose exclusivement sur l'endettement, ce qui, bien entendu, n'est pas du tout viable. L'inévitable – le défaut de paiement – ne saurait tarder. Sans un allégement urgent et important de la dette par tous les créanciers, accompagné d'actions locales comme un audit de la dette publique et une réduction massive des dépenses non consacrées au développement, il sera difficile pour le Pakistan d'éviter le défaut de paiement.

Les créanciers du monde entier doivent s'orienter de toute urgence vers une annulation et un allégement complets de la dette du Pakistan et de tous les autres pays en développement qui sont dans le besoin. Le soutien ne doit faire l'objet d'aucun type d'intimidation ayant caractérisé l'«aide» institutionnelle par le passé : application d'un nombre important de conditions, chantage, le démembrement d'actifs, etc. Une solution complète comprend au moins trois éléments de base :

1. **Aucun nouveau prêt ne doit être accordé, même pour répondre à la crise de la Covid-19**. Le paiement du service de la dette extérieure dûe par le Pakistan à l'ensemble de ses créanciers bilatéraux, multilatéraux et privés devrait être suspendu au moins jusqu'à juin 2023.

2. **L'allégement complet de la dette souveraine doit suivre la phase initiale de suspension de la dette**. L'allégement de la dette devrait suivre la structure de l'assistance offerte par la communauté internationale à l'Allemagne en 1953.

3. **L'organisation d'audits indépendants doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'allégement complet de la dette souveraine**. Des audits de la dette devraient être réalisés au niveau national pour vérifier la légalité des précédents prêts, et contribuer à l'annulation des dettes illégitimes et odieuses.

Face à l'impact de cette crise, les OSC du monde entier doivent coordonner leurs efforts pour veiller à l'adoption de ces mesures et accompagner les pays comme le Pakistan.

3.6 Zambie

Par AFRODAD African Forum and Network on Debt and Development et le Jesuit Center for Theological Reflection (JCTR), septembre 2020

La pandémie de Covid-19 a eu des répercussions sanitaires, sociales et économiques majeures en Zambie. Au 15 septembre, le pays avait déclaré un total de 13 819 cas et 324 décès liés à la Covid-19. Si le gouvernement a adopté un ensemble de mesures de confinement partiel pour limiter les rassemblements dans les espaces publics, aucune politique draconienne n'y a jusqu'à présent été instaurée afin de contenir la pandémie.

La pandémie a eu un impact catastrophique sur les conditions de vie de la population. Avant la crise, 58 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire avec un revenu inférieur à 1,90 dollar par jour). Ce pourcentage devrait augmenter à mesure que le poids de la crise sur l'emploi s'alourdira. Le secteur informel représente 68 % de l'emploi dans le pays. Depuis l'émergence de la pandémie, la plupart des entreprises ont subi de plein fouet la réduction du nombre d'interactions de personne à personne qui caractérisent le secteur informel. L'impact est particulièrement marqué pour les petits exploitants agricoles des zones rurales. Dans ces régions, jusqu'à 77 % de la population vit dans la pauvreté.

Les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes par ce phénomène. En 2019, moins d'une Zambienne sur quatre en âge de travailler avait un emploi. Le secteur informel représente 76 % de l'emploi total des femmes. La Covid-19 a eu un double impact sur les femmes dans le pays, où les pertes d'emplois dans le secteur informel ne font qu'accroître le chômage féminin, tandis que le fardeau des soins incombe souvent aux femmes. Vu la répartition inégale des prestations de soins non rémunérées entre les hommes et les femmes dans les foyers, les opportunités professionnelles et personnelles des femmes risquent encore de s'amenuiser à la suite de la pandémie.

À cet égard, les perspectives de reprise sont inquiétantes. La principale difficulté réside dans le lourd endettement du pays. La dette publique de la Zambie a considérablement augmenté ces dernières années. En 2018, la dette publique totale a atteint 18,3 milliards de dollars, soit 78,1 % du PIB. Sur ce montant, 11,2 milliards correspondent à la dette publique extérieure. Près de la moitié de ce montant (5,1 milliards) est imputable à des obligations et des prêts contractés auprès de créanciers privés. Selon le FMI, le pays présentait déjà des risques élevés de surendettement avant la survenue de la pandémie de la Covid-19. En cette période de crise, alors

que les finances publiques se détériorent et que les niveaux d'endettement continuent d'augmenter, ce problème sous-jacent est plus difficile à résoudre. C'est une grande source de préoccupation pour la population et la société civile.

Dans des secteurs économiques clés tels que la santé, les dépenses liées au service de la dette et aux traitements ont augmenté au détriment des investissements. Avant l'apparition de la pandémie, le secteur national de la santé souffrait d'un sous-investissement systémique. Bien qu'elle soit signataire de la déclaration d'Abuja de 2001, qui engage les États membres de l'Union africaine à allouer à la santé au moins 15 % de leur budget, la Zambie n'a pas encore concrétisé son engagement. Ces cinq dernières années, les dépenses de santé publique ont représenté en moyenne 9,1 % du budget de l'État. Dans le même temps, durant la même période, le service de la dette constituait à lui seul 70,3 % des recettes publiques. Ce pourcentage est nettement supérieur au seuil de risque du FMI, qui recommande un ratio service de la dette/recettes de moins de 15 %. La pression de l'endettement sur les finances publiques devrait encore augmenter. La monnaie nationale, le kwacha, s'est dépréciée de plus de 24 % au premier trimestre 2020, ce qui a augmenté le coût du service de la dette extérieure. Selon la Banque mondiale, l'ISSD permettrait à la Zambie de suspendre le service de sa dette à hauteur de 139,2 millions de dollars. Ce montant équivaut à 0,6 % du PIB et à 1,2 % de l'encours total de la dette extérieure de la Zambie. L'impact marginal de l'ISSD sur les obligations au titre du service de la dette s'explique par la structure de financement du pays, dans laquelle la plupart des emprunts publics ont été contractés auprès de créanciers multilatéraux et privés. Ces créanciers représentent 73,3 % de la dette publique extérieure, et pourtant, leur participation à l'ISSD se fait sur une base volontaire et, jusqu'ici, ils n'ont pris aucune mesure supplémentaire d'allégement de la dette en faveur du pays.

L'absence d'engagement des créanciers privés dans l'ISSD se reflète dans les mesures prises par le gouvernement pour faire face à son endettement. C'est un gros remboursement de 750 millions de dollars qui se profile pour les créanciers privés en 2022. En mai, le gouvernement a retenu les services de Lazard, une société d'investissement spécialisée dans la dette souveraine, pour obtenir des conseils sur un éventuel processus de restructuration. Le 22 septembre, le gouvernement a demandé officiellement aux créanciers de suspendre ses paiements pendant six mois.

Le fait que cette demande soit formulée en dehors du cadre de l'ISSD est révélateur. Cela indique que même pour demander la participation des créanciers privés, l'ISSD n'est pas appropriée pour les pays. Reste à savoir si les créanciers privés accepteront cette demande de suspension, mais il s'agirait là de la première étape d'un processus plus vaste de restructuration.

Dans ce contexte, les organisations de la société civile jouent un rôle actif en exigeant une réponse publique qui minimise l'impact négatif de la pandémie. La société civile de la région plaide pour des mesures visant à lutter contre l'endettement croissant du pays. À cet égard, il apparaît de plus en plus clairement que la suspension de la dette ne suffira pas à régler les problèmes urgents auxquels la Zambie est confrontée. La communauté internationale doit s'empresser d'aider le pays à faire face à son endettement et à ses besoins de financement pour la reprise et le développement. Il faut désormais que les créanciers privés participent à l'allégement de la dette pour que le pays puisse intensifier sa réponse au Covid-19 et soutenir une reprise durable.

3.7 Les Philippines

Par l'Asian Peoples' Movement on Debt and Development (APMDD), octobre 2020

Depuis le début de la pandémie de Covid-19, les Philippines sont dans une posture pour le moins délicate. Cette vulnérabilité s'explique par quatre facteurs : premièrement, les liens sociaux et économiques étroits entre la Chine et les Philippines, ainsi que leur proximité géographique. Deuxièmement, les flux migratoires permanents des travailleurs contractuels philippins vers l'extérieur et, avec les flux migratoires cycliques, une population de plus en plus mobile. Troisièmement, la faiblesse du système de santé publique, héritage de décennies de financement inadéquat du fait de la priorité accordée au service de la dette. Quatrième facteur, et pas des moindres : les importantes inégalités sociales et économiques. Compte tenu de ces conditions préexistantes, la population du pays a été durement touchée par la crise.

Les Philippines enregistraient en février le premier décès dû à la Covid-19 en dehors de la Chine. Le pays a depuis signalé plus de 304 266 cas actifs, et un total de 5 344 décès. En réaction à la pandémie, le gouvernement a mis en place des mesures de confinement dès le 16 mars. Les Philippines ont ainsi connu l'un des confinements les plus longs et les plus stricts de la région. De profondes inégalités, l'absence de dispositifs de protection et un système de santé sous tension ont pourtant miné la capacité de ces mesures à contenir la propagation de la pandémie. Le 31 juillet, 80 groupes

représentant 80 000 médecins et un million d'infirmières ont déclaré que le pays était en train de perdre son combat contre la Covid-19. Ils ont alerté sur le possible effondrement du système de santé si le gouvernement n'instaurait pas des mesures plus strictes et ne repensait pas ses stratégies.

Pour l'heure, la population du pays devra faire face seule aux conséquences économiques. Avant la pandémie, le FMI prévoyait une croissance économique de 6,3 % en 2020. Il a depuis revu ses prévisions à la baisse : l'économie devrait maintenant afficher une croissance négative de 3,6 % en 2020. Des millions de personnes se sont par conséquent trouvé privées de leurs moyens de subsistance. On estime que 7,3 millions de personnes ont perdu leur emploi, de façon temporaire ou permanente. Le ministère du Travail et de l'Emploi calcule que près de 10 millions de travailleurs risquent de perdre leur emploi cette année. La faim et la pauvreté sont en hausse, le nombre de familles souffrant de la faim étant passé de 2,1 à 4,2 millions entre décembre 2019 et mai 2020. Le gouvernement estime qu'en l'absence de mesure de soutien 5,5 millions de personnes supplémentaires tomberont dans la pauvreté.

La pandémie a par ailleurs eu des répercussions notables sur l'égalité de genre. Ces effets s'expliquent en grande partie par les multiples discriminations transverses que subissent déjà les femmes aux Philippines. Ces dernières sont surreprésentées dans l'économie informelle et dans le travail de soins (rémunéré ou non), et sont sous-représentées dans l'emploi formel, notamment au sein des structures et des processus de prise de décision, au foyer comme dans la sphère publique. Elles sont enfin pénalisées dans leur accès au foncier (ainsi qu'à d'autres actifs). Ne mentionner que l'inégalité économique serait omettre à quel point les femmes de ce pays subissent la violence domestique. Entre le début du confinement en mars et la mi-juin, plus de 4 200 cas de violence perpétrés contre des femmes et des enfants ont été signalés par la police nationale philippine.

Le gouvernement philippin a adopté une stratégie de lutte contre la pandémie qui repose sur quatre piliers :

- Le premier consiste en une aide d'urgence aux groupes et aux personnes les plus vulnérables, à hauteur de 11 % du PIB. Ce premier pilier est en partie financé par une subvention de la Banque asiatique de développement pour la distribution de biens de première nécessité.

- Le deuxième pilier finance des services médicaux élargis pour lutter contre la Covid-19, dont le budget, qui représente 0,3 % du PIB, est alimenté par des fonds de la Banque mondiale.

- Le troisième pilier est composé de programmes d'aides financières aux petites entreprises, pour un montant équivalent à 0,6 % du PIB.

- Le quatrième pilier offre une protection sociale aux travailleurs les plus fragiles, notamment les travailleurs philippins déplacés et expatriés, pour l'équivalent de 0,3 % du PIB. Au total, le gouvernement a mobilisé des ressources à hauteur de 3,1 % du PIB (12,2 milliards de dollars).

Non seulement ces différentes mesures adoptées pour faire face à la Covid-19 ne permettent pas de pallier les conséquences socio-économiques de la crise sur la population, mais elles ont provoqué une augmentation sans précédent de la dette. La dette publique devrait passer de 34,1 à 48 % du PIB entre 2019 et 2020. Avant le début de la pandémie, les prêteurs extérieurs détenaient des créances sur le secteur public équivalant à 13,9 % du PIB. Leur participation à la composition globale de la dette devrait encore diminuer, puisque l'essentiel du financement en 2020 provient de sources intérieures. À court terme, cela a permis au pays d'éviter de demander un financement d'urgence au FMI. La part importante de la dette intérieure a autorisé le gouvernement à financer ses opérations sans soutien extérieur. Les mesures du gouvernement ont été appuyées par la banque centrale du pays, qui a réduit ses taux d'intérêt à quatre reprises cette année.

Le manque de soutien de la communauté internationale envers des pays comme les Philippines a toutefois un coût élevé. En tant que pays à revenu moyen, les Philippines ne peuvent rejoindre l'ISSD du G20. Avant la crise, le pays devait s'acquitter chaque année d'un service de la dette équivalent à 6,6 % du PIB. Du fait de la pandémie, ce chiffre va bientôt croître considérablement. En l'absence de mesures visant à alléger le fardeau de la dette et de moyens d'augmenter les recettes, il ne reste d'autre solution que d'instaurer de sévères mesures d'austérité. Le gouvernement a déjà présenté des plans pour un assainissement budgétaire important à partir de 2021, ce qui risque de multiplier les difficultés rencontrées par la population.

Il est impératif que des pays tels que les Philippines ne soient pas livrés à eux-mêmes. Les créanciers doivent reconnaître le caractère illégitime d'une grande partie des dettes contractées par les pays en développement. Il est important en outre d'admettre l'existence de dettes historiques, sociales et écologiques liées à l'héritage de l'exploitation coloniale et postcoloniale des pays du Sud. Ce n'est qu'une fois ces dettes reconnues et annulées que les pays en développement auront une chance de surmonter cette crise.

4. Conclusion : la crise de la dette au Sud exige d'urgence une solution ambitieuse et systémique

La crise provoquée par la Covid-19 a dévoilé et amplifié une crise de la dette préexistante dans le Sud. L'approche groupée d'allègement de la dette adoptée par le G20 et les efforts en vue d'une action coordonnée des créanciers du Club de Paris et de la Chine auraient été impensables au début de l'année 2020, malgré la détérioration du paysage de la dette dans les pays en développement. L'ISSD du G20 représente un premier pas nécessaire et important, mais il reste beaucoup à faire.

Ce rapport l'a démontré, l'ISSD est loin de répondre à l'ampleur actuelle des besoins des pays du Sud. Une réponse mondiale est pourtant vitale si l'on veut éviter une vague de défauts de paiements, et les coûts humains et sociaux qui en découleront, au-delà des dégâts d'ores et déjà causés par la Covid-19. Cette crise sans précédent impose une démarche autrement plus ambitieuse. Il convient de convenir d'urgence d'un renforcement de l'ISSD du G20, de manière à dégager les fonds indispensables pour relever les défis considérables que pose la crise sanitaire, sociale et économique, en incluant à la fois tous les pays dans le besoin et tous les créanciers, qu'il s'agisse des banques multilatérales de développement ou de celles du secteur privé. Or, il nest crucial que la communauté internationale ne s'arrête pas là.

Un certain nombre de pays étaient déjà, avant la pandémie, confrontés à d'énormes déficits de financement pour répondre aux objectifs de développement durable (ODD), et un consensus se dégage aujourd'hui quant à la nécessité d'un allègement substantiel de la dette pour contribuer à réduire ce déficit. Notre situation découlant de la pandémie rend plus impérative encore une action mondiale concertée en matière d'annulation et de restructuration de la dette des pays en développement. La seule autre alternative serait l'abandon des ODD de l'Agenda 2030, des engagements internationaux pris en matière d'égalité de genre et de l'Accord de Paris sur le climat.

Nous l'avons vu, l'ISSD adoptée par le G20 a abaissé une partie de la pression en prévoyant la suspension du service de la dette à court terme pour de nombreux pays, y compris ceux qui bénéficient d'un répit limité. De nombreux enjeux restent cependant non traités. Les niveaux d'endettement sont appelés à augmenter considérablement pour les pays en développement (quelle que soit leur catégorie de revenus) et le risque de surendettement souverain généralisé signifie qu'une série de défauts de paiement de la dette souveraine est probable, et que certains sont déjà à déplorer. Gita Gopinath, l'économiste en chef du FMI, a admis que de nombreux pays pourraient avoir besoin d'une restructuration complète de leur dette du fait de la crise sanitaire et de ses retombées économiques. Carmen Reinhart, économiste en chef de la Banque mondiale, a elle aussi reconnu que «le calendrier initial de l'initiative du G20 en matière de dette doit être revu : le mécanisme de restructuration de la dette doit être plus rapide et plus efficace». Les Etats membres du G20 discutent aux côtés des membres du FMI et de la Banque mondiale de la meilleure manière de répondre à cet allègement et à cette restructuration de la dette, tant nécessaires. À moins qu'une action beaucoup plus ambitieuse que les propositions actuelles ne soit entreprise, la perspective de multiples défauts de paiements et de restructurations souveraines simultanées exercera une pression considérable sur le système actuel de résolution des crises de la dette – lequel n'est pas adapté.

L'absence d'un mécanisme garantissant une approche globale pour une restructuration équitable, transparente et durable de la dette en temps voulus, qui inclue les nécessaires annulations de dette, accroît en effet déjà les coûts économiques (et sociaux) du règlement de la dette pour les créanciers comme pour les débiteurs. La lenteur de l'adoption de l'ISSD du G20 par les pays éligibles et le manque de participation des créanciers privés sont un symptôme de cette lacune structurelle de l'architecture financière internationale. Les propositions de réforme de l'architecture internationale de règlement de la dette souveraine proposées par le FMI se limitent essentiellement à améliorer le cadre contractuel et la transparence, laissant non résolues de nombreuses lacunes des mécanismes existants en matière de règlement de la dette.

Les effets de la Covid-19 exacerbent des inégalités économiques, sociales et de genre déjà criantes. La pandémie a révélé les insuffisances systémiques de ce modèle économique, et les vulnérabilités aux chocs exogènes qu'il provoque dans les pays du Sud. Seules des solutions plus ambitieuses et systémiques permettront d'éviter que les pays du Sud et leurs populations plongent dans une crise économique et humanitaire plus profonde, qui conduirait à une nouvelle «décennie perdue» pour le développement.

Cette approche systémique de la résolution de la crise actuelle de la dette implique pour les Etats du G20 et les IFI de prendre les mesures suivantes :

- Élaborer et mettre en œuvre, sous l'égide des Nations unies, une **initiative post-Covid-19 d'allègement et de viabilité de la dette** afin de ramener la dette des pays en développement à des niveaux viables. L'initiative devrait tenir compte des besoins de financement à long terme de ces pays pour atteindre les ODD, les objectifs relatifs au climat et les engagements en matière de droits humains et d'égalité de genre, et devrait impliquer tous les créanciers pour garantir l'annulation et la restructuration de la dette.

- Avancer, sous l'égide des Nations unies, vers un **cadre multilatéral permanent** qui soutienne une restructuration systématique, équitable et en temps voulus de la dette souveraine, à travers un mécanisme réunissant tous les créanciers.

L'objectif de ces réformes est d'aider les pays concernés à mettre en œuvre une reprise durable et inclusive, ainsi qu'à ouvrir des perspectives de développement durable tout en maintenant la viabilité de la dette. Il s'agit en ce sens de dépasser les mécanismes existants, dirigés par les créanciers, et d'établir un cadre pour l'annulation et la restructuration de la dette, au plus vite. Nous nous dirigerons ainsi vers un **processus permanent, indépendant et multilatéral**, **sous l'égide des Nations unies**, à même d'assurer une participation de la société civile et de tenir compte non seulement de la capacité de paiement mais aussi des besoins en matière de développement, de droits humains, d'égalité de genre et de vulnérabilités climatiques, ainsi que des questions de légitimité de la dette.

Il s'agira par ailleurs de s'orienter vers l'adoption de règles contraignantes en matière de prêts et d'emprunts souverains responsables, de façon à favoriser une meilleure prévention des crises de la dette. Nos décideurs devraient envisager l'organisation d'une quatrième conférence des Nations unies sur le financement du développement, sous la forme d'un sommet sur la reconstruction économique et la réforme systémique, afin de trouver des accords intergouvernementaux sur ces problèmes persistants.

Au-delà de ces réformes, il est tout aussi fondamental que les Etats du G20 et les IFI s'accordent immédiatement sur un certain nombre de mesures afin de répondre aux besoins impérieux des pays et des populations du Sud. Ces mesures visent notamment à :

- **Renforcer les initiatives actuelles du FMI et du G20 en matière d'allègement de la dette**, afin d'offrir une annulation permanente de tous les paiements de la dette extérieure pour une période allant jusqu'à quatre ans à tous les pays du Sud qui en ont besoin – comme l'a demandé l'Union africaine.

- **Garantir la participation de tous les créanciers**, notamment la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement, mais aussi des créanciers privés, à l'initiative d'allègement de la dette extérieure et à toute autre proposition d'allègement de la dette. Tant que les créanciers multilatéraux et privés ne participeront pas aux initiatives de lutte contre la crise de la dette au travers d'un gel ou d'une annulation, les ressources dégagées grâce aux efforts des autres créanciers et grâce aux nouveaux financements d'urgence débloqués pour lutter contre les effets de la Covid-19 seront effectivement réaffectées au remboursement de ces créanciers qui n'y participent pas.

- **Soutenir les pays emprunteurs qui décident de suspendre leurs paiements**, de manière à protéger les droits et les besoins de leurs populations, en particulier par le maintien et l'augmentation des dépenses de protection sociale et de santé en réponse à la Covid-19. Cela signifie :

  - **Prendre des mesures au sein des instances de premier plan**, et en particulier au Royaume-Uni et à New York, afin d'introduire une législation visant à empêcher un créancier de poursuivre un Etat pour avoir participé à l'ISSD du G20 et suspendu les paiements de la dette.

  - Faire des déclarations sans ambiguïté pour soutenir les pays emprunteurs qui décident **de recourir à l'article VIII, section 2 (b) des statuts du FMI**, lequel permet l'établissement d'un mécanisme contraignant de suspension de la dette souveraine, ou qui décident de recourir au concept d'«état de nécessité» en cas de suspension des paiements de la dette, de manière à protéger les droits et les besoins de leur population.

- **Accorder de nouveaux financements d'urgence** pour aider les pays en développement à faire face aux crises sanitaires, sociales et économiques, en préférant les dons aux prêts, afin que cela n'aggrave pas dans un avenir proche des niveaux d'endettement déjà non viables. Il s'agira également de redoubler d'efforts pour obtenir une nouvelle émission conséquente de droits de tirage spéciaux du FMI en vue de contribuer à alléger les pressions sur les liquidités des pays en développement qui en ont besoin. Enfin, l'allègement de la dette ne devra pas être comptabilisé en tant qu'aide publique au développement (APD), car cette pratique entraînerait un double comptage des risques de défauts de paiement, ainsi que le gonflement des statistiques de l'APD, et risquerait de compromettre le flux réel de ressources mobilisées par les pays créanciers pour aider les pays en développement à combattre les effets de la crise provoquée par la Covid-19.

Ce chapitre est basé sur le document d'information de référence qui peut être trouvé à l'adresse:
www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report

Ne jamais laisser une pandémie se perdre

Comment la réponse de la Banque mondiale au Covid-19 donne la priorité au secteur privé

Par Ourania Dimakou,
María José Romero and
Elisa Van Waeyenberge

Résumé

La pandémie de Covid-19 a déclenché des crises sanitaires, économiques et sociales d'une ampleur sans précédent qui risquent de compromettre gravement les progrès (déjà lents) réalisés par les pays en développement vers la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Les propres chiffres de la Banque mondiale (BM) suggèrent que d'ici 2021, 110 à 150 millions de personnes supplémentaires vivront désormais dans l'extrême pauvreté, avec moins de 1,90 dollar américain par jour. Les effets de la pandémie de Covid-19 ont conduit à solliciter des réponses ambitieuses, tant en termes d'ampleur que de politiques, sous le titre général de «reconstruire en mieux». Ce document analyse la réponse du Groupe de la Banque mondiale (GBM) à la pandémie de Covid-19 et révèle une priorisation persistante des intérêts privés par rapport aux intérêts publics, à la fois dans la réponse immédiate à la pandémie et plus globalement. En fait, le GBM semble avoir saisi la crise actuelle comme une opportunité d'intensifier son approche visant à Maximiser les financements pour le développement (MFD).

L'approche MFD, mise en œuvre par le GBM depuis 2017, s'appuie sur les stratégies précédentes et représente un effort systématique et global pour promouvoir le développement du secteur privé. L'approche a pour but de placer le secteur privé au cœur du développement, notamment au regard de la fourniture de services publics. L'idée est que l'aide publique au développement (APD) traditionnelle joue un rôle de catalyseur dans la mobilisation de financements privés pour le développement, notamment dans les pays les plus pauvres. L'approche déploie divers instruments, dont beaucoup sont appelés «financement mixte». Ils vont de l'offre de conseils techniques sur la façon de réformer les politiques et les institutions dans un pays et/ou dans un secteur particulier, à la prise de positions de «première perte de fonds propres» dans des opérations d'investissement privé, ou encore à l'octroi de prêts à des agents du secteur privé à des taux bonifiés.

Cette intention cachée du GBM révèle la réticence de la communauté des bailleurs de fonds à prendre des mesures concrètes pour accroître et renforcer le financement public du développement, et une incapacité à s'entendre sur une résolution multilatérale aux dettes souveraines insoutenables. De plus, cela démontre un manque de détermination à créer un organisme mondial pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales massives, ce qui est fortement préjudiciable aux pays du Sud. Les principaux bailleurs et les institutions internationales n'ont pas répondu à un corpus croissant de publications et de preuves qui remettent en question l'efficacité de cette approche et soulignent ses conséquences négatives considérables. Enfin, cela reflète un préjugé sous-jacent fondamental contre le secteur public, alimenté par des politiques d'austérité qui ont ébranlé sa capacité à fournir ses services.

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, notre analyse met en évidence cinq points :

1. Au cours de l'intervention d'urgence immédiate, le GBM a affecté près de 60% des 14 milliards de dollars américains du mécanisme Fast Track Covid-19 (8 milliards US$) par l'intermédiaire de sa branche du secteur privé, la Société financière internationale (SFI), au lieu de ses branches du secteur public, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (IDA). Ces dernières ont reçu 6 milliards de dollars américains. Cela ne répond pas aux multiples appels envers l'ensemble du spectre politique en faveur de systèmes publics plus forts.

2. Les clients du secteur financier de la SFI et les entreprises multinationales ont particulièrement bénéficié de la réponse à la pandémie. Fin juin 2020, 68% (en valeur) des projets Covid-19 de la SFI ciblaient des institutions financières. Le GBM affirme qu'il s'agit d'aider les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) à gérer les répercussions de la pandémie, mais cette stratégie n'a pas encore produit de résultats. De plus, environ 50% des entreprises soutenues par la SFI sont soit détenues majoritairement par des multinationales, soit elles-mêmes des conglomérats internationaux. Il existe un risque élevé que l'intervention d'urgence de la SFI ne cible pas les pays, les secteurs et les entreprises qui ont le plus besoin de soutien.

3. La pression accrue pour «faire sortir l'argent» a soulevé des problèmes de mise en œuvre évidents. En particulier, l'accent mis par la SFI sur les institutions financières a échoué en ce qui concerne la transparence et la responsabilité, tandis que du côté de la BM, des questions ont été soulevées quant à l'engagement très limité, voire nul, des parties prenantes à mesure que les projets sont déployés. Cela s'ajoute au rétrécissement de l'espace de participation active pour les organisations de la société civile (OSC) et à l'augmentation des représailles contre les militants des droits humains.

4. En ce qui concerne ses relations avec les gouvernements, le GBM reste déterminé à entreprendre des réformes structurelles à l'appui de la libéralisation et de la déréglementation. Alors que la plupart des prêts de la BM aux gouvernements, approuvés au cours de la période d'intervention d'urgence, visaient à résoudre la crise sanitaire, d'autres ont une portée plus large et incluent des réformes plus traditionnelles en faveur du secteur privé. Cela indique un engagement fort et continu du GBM en faveur d'une approche axée sur le marché qui, entre autres, a entraîné des effets néfastes sur la santé et des impacts négatifs sur l'égalité des genres.

5. Le GBM vise en fin de compte à «reconstruire en mieux» en accélérant et en augmentant son soutien aux solutions du secteur privé. Cela par l'intermédiaire, entre autres, d'une focalisation accrue sur les partenariats public-privé (PPP) pour fournir des services ostensiblement publics, malgré des preuves bien documentées concernant les multiples risques et implications des PPP pour le secteur public et pour les citoyens, notamment leur coût élevé, leurs risques budgétaires, leur efficacité douteuse et leurs implications pour l'équité.

En examinant de plus près les implications de l'approche MFD dans un pays pilote comme le Kenya, il est clair qu'avant et pendant la pandémie, la BM a poursuivi sans relâche un programme de promotion des intérêts du secteur privé, notamment dans les secteurs publics de base comme la santé et l'éducation. Cela soulève de sérieuses questions quant aux bénéficiaires de ce programme et le prix à payer. En effet, la mise en œuvre du MFD risque d'aggraver les inégalités et d'amplifier les retombées économiques et sociales du Covid-19.

Recommandations politiques

Le GBM est une institution publique avec un mandat de développement et, en tant que tel, il a le devoir de servir le bien public. Le paradigme du financement du développement pour la prochaine décennie est en jeu.

Cette note suggère des recommandations politiques à court terme axées sur la réponse au Covid-19 et des mesures à long terme qui permettraient au GBM de renouer avec son mandat principal.

À court terme :

- Le GBM doit rétablir l'équilibre entre les secteurs public et privé dans sa réponse au Covid-19, notamment dans ses modalités et ses instruments. Les pays en développement ont besoin de ressources concessionnelles pour renforcer leurs systèmes publics, en particulier la santé, l'éducation et la protection sociale, et pour stimuler la reprise économique.

- Tant dans sa réponse d'urgence qu'en ce qui concerne le financement à long terme, le GBM doit abandonner les conditions politiques qui ébranlent les mesures réglementaires et les politiques économiques visant à renforcer les économies nationales, les emplois, les moyens de subsistance et les droits civiques. Cela comprend l'abandon des conditions politiques qui favorisent le secteur privé et mettent à mal le renforcement des services publics et la fourniture de biens publics.

- Le GBM doit s'assurer que ses programmes d'urgence et à long terme sont cohérents avec la résilience climatique et le passage à des filières à faibles émissions de carbone, et qu'ils les renforcent.

- La SFI devrait s'engager à divulguer publiquement les bénéficiaires ultimes de son soutien et à quoi sert cette assistance. Cela garantirait que les programmes de la SFI contribuent à préserver l'emploi et ne servent pas à renflouer les institutions financières privées.

- La SFI devrait cesser de soutenir les établissements de santé privés commerciaux qui mettent en péril la construction du système public et qui ont sans doute des implications pernicieuses pour les femmes, les populations à faible revenu ou vulnérables.

Mesures à long terme

Compte tenu des antécédents problématiques du MFD, le GBM devrait sérieusement réévaluer cette approche. Si le GBM souhaite «reconstruire en mieux», il doit tenir compte des vastes implications de son programme et plutôt s'orienter vers une approche fondée sur les droits humains qui développe la résilience et renforce les systèmes publics.

À la base, cela exigera des niveaux adéquats de financement public à atteindre, notamment en s'attaquant à l'évasion et à la fraude fiscales et en utilisant l'APD pour renforcer la fourniture de services publics. Le GBM, en tant qu'acteur majeur du développement, doit jouer son rôle et repenser son approche du financement mixte. L'annulation immédiate des paiements de la dette devrait être liée à une approche plus globale de résolution de la crise de la dette sous les auspices des Nations Unies (ONU). La mise en œuvre de ces mesures permettrait une reprise équitable et résiliente conformément aux engagements de Paris et des ODD.

1. Introduction

Ces dernières années, la plupart des discussions sur le financement du développement se sont concentrées sur l'utilisation de l'argent public et des institutions pour mobiliser des financements privés. Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) a été un acteur majeur dans ce domaine et son approche de maximisation du financement pour le développement (MFD) en est peut-être l'exemple le plus connu. L'approche MFD du GBM a structuré les opérations de la Banque depuis 2017 et sa mise en œuvre est une indication de l'engagement de l'institution à accroître la participation du secteur privé au développement. Un objectif important est d'attirer des milliards de dollars gérés par des investisseurs institutionnels privés pour aider à financer les objectifs de développement durable (ODD). La «réduction des risques» du financement privé est au cœur de cette approche. Le programme fait valoir qu'une «aide publique au développement (APD) meilleure et plus intelligente peut aider à catalyser et à mobiliser des financements provenant de diverses sources vers les ODD». Différents instruments ont été déployés pour opérationnaliser l'approche mixte de financement public et privé (financement mixte) au cœur de ce nouveau programme. Il s'agit notamment des garanties, des subventions, des positions de premières pertes et des partenariats public-privé (PPP).

L'utilisation de l'APD (ou des fonds des bailleurs) pour mobiliser des financements privés n'est pas chose nouvelle pour la branche de prêt du secteur privé du GBM, la Société financière internationale (SFI), qui dispose d'un portefeuille de financement mixte depuis la fin des années 90. Cependant, en 2017, cela est devenu central dans sa stratégie d'entreprise (SFI 3.0) et, la même année, le GBM a lancé le Guichet de promotion du secteur privé de l'Association internationale de développement IDA («Private Sector Window» - PSW), qui a constitué une intensification significative de ses efforts pour mobiliser des ressources d'aide en soutien à l'investissement privé dans les pays à faible revenu (PFR) et les États en situation de fragilité et de conflit (EFC). Par la suite, l'augmentation de capital approuvée par les actionnaires du GBM en 2018 s'est accompagnée d'objectifs spécifiques et ambitieux pour faire avancer ce programme, malgré ses principes centraux très critiqués.

Lors de l'apparition de la pandémie de Covid-19, le GBM a été appelé à réagir rapidement, car la demande de soutien des pays en développement augmentait considérablement. En mars 2020, le GBM a annoncé une enveloppe de 14 milliards de dollars américains de financement accéléré pour la réponse au Covid-19 («fast-track Covid-19 financing» - FTCF) pour soutenir les pays et les entreprises dans leurs efforts pour gérer les impacts négatifs de la pandémie. De plus, alors que la crise projetait une récession mondiale majeure, la Banque a annoncé que 160 milliards de dollars américains supplémentaires seraient engagés au cours des 15 prochains mois.

Ce document analyse la réponse du GBM à la pandémie de Covid-19. Pour ce faire, il présente d'abord, dans le chapitre 2, l'approche MFD du GBM en matière de financement du développement en tant que stratégie préexistante. Le document continue ensuite, dans le chapitre 3, avec un bref compte rendu de la réponse du GBM au Covid-19, suivi d'une analyse critique dans le chapitre 4. Cela révèle une priorisation persistante des intérêts privés par rapport aux intérêts publics par le GBM, à la fois dans la réponse immédiate à la pandémie et plus globalement, car la pandémie offre à l'institution une opportunité d'accélérer son approche MFD. De plus, l'engagement du GBM en faveur de la promotion du financement privé sera probablement aggravé par l'espace budgétaire limité auquel les pays en développement seront confrontés dans le contexte de l'après Covid-19. Le chapitre 5 illustre donc plus en détail les ramifications possibles de cette approche pour le Kenya.

Le Kenya est un client de longue date du GBM et un pays pilote de son approche MFD. Un examen plus approfondi des détails de l'engagement du GBM avec ce pays permet une analyse approfondie de certaines des questions fondamentales inhérentes à la promotion des intérêts privés par rapport aux intérêts publics. Le dernier chapitre conclut et fournit des recommandations politiques concrètes.

2. Maximiser le financement du développement au sein du Groupe de la Banque mondiale

Au cours de la dernière décennie, le GBM a été un acteur de premier plan dans la réorientation de la coopération au développement afin qu'elle se concentre sur l'utilisation des institutions et des fonds publics pour mobiliser des financements privés.

Cela a été démontré lors de la préparation de la troisième Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, qui a abouti au Programme d'action d'Addis-Abeba («Addis Ababa Action Agenda» - AAAA), et qui a placé le secteur privé au cœur de la stratégie de l'ONU pour financer les ODD. Le GBM, avec son institution sœur, le Fonds monétaire international, et cinq grandes banques multilatérales de développement, ont explicitement plaidé pour que le financement du développement dans l'ère post-2015 s'organise de manière centralisée autour du «mélange» ou de «la mobilisation» du financement privé par les ressources publiques.

Un document clé, «De milliards en billions : transformer le financement du développement post-2015», prônait un «changement de paradigme» reposant sur la proposition que «le monde a besoin d'un financement du développement intelligent qui va bien au-delà de combler les déficits de financement et qui peut être utilisé stratégiquement pour débloquer, mobiliser et catalyser les flux privés et les ressources nationales.»

L'idée centrale de cette approche est de mobiliser l'APD pour réduire le risque des flux privés. Les mesures du secteur public sont jugées nécessaires pour encourager l'investissement privé dans la mesure où elles visent à réduire le risque perçu ou à augmenter les rendements attendus. Ces mesures peuvent prendre diverses formes, allant de l'offre de conseils techniques sur la manière de réformer les politiques et les institutions d'un pays et/ou d'un secteur particulier, à la prise de positions de première perte de capital ou à l'octroi de prêts à des agents du secteur privé à des taux bonifiés.

Cette approche reflète une réticence de la communauté des bailleurs de fonds à accroître et à renforcer le financement public du développement, ou du moins à honorer les engagements préalablement convenus de fournir 0,7% du revenu national brut sous forme d'aide. Cela suggère également une réticence à créer un organisme mondial à travers lequel les problèmes fiscaux pourraient être résolus pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales massives, ce qui est préjudiciable aux pays du Sud. Sans ces mesures, les progrès réalisés vers les ODD reposent alors uniquement sur une APD limitée, un catalyseur agissant pour accroître l'investissement privé. Il est devenu courant dans la rhétorique des bailleurs d'entendre que «la contribution du secteur privé à la réalisation des gains de développement doit être renforcée, en particulier dans les pays les plus pauvres».

L'approche MFD du GBM, lancée officiellement en 2017, est un bon exemple de la volonté d'augmenter la contribution du secteur privé. Le MFD, précédemment appelé «approche en cascade», a été défini comme la vision du GBM pour 2030. Dans le cadre de l'approche MFD, le financement privé est préféré comme première option pour l'investissement «durable». S'il n'est pas possible d'y accéder, les gouvernements et les bailleurs de fonds doivent se demander si les interventions réalisées en amont «pour remédier aux défaillances du marché» peuvent conduire à un flux de financement privé. Ces mesures comprennent l'examen des politiques nationales et sectorielles, des réglementations, des prix, des institutions et des capacités. À défaut, la prochaine option consiste à examiner le potentiel de divers instruments de financement mixte tels que les garanties, d'autres instruments de partage des risques et les PPP, pour attirer les investisseurs privés. Ce n'est qu'en dernier ressort que les décideurs politiques doivent recourir aux finances publiques. C'est ce qu'a affirmé Philippe Le Houérou, directeur général de la SFI lors du lancement de sa nouvelle stratégie (SFI 3.0), lorsqu'il expliquait que : «ce n'est que lorsque toutes ces possibilités sont épuisées que nous devrions chercher à utiliser les sources limitées de la finance publique». Cette approche, initialement axée sur les infrastructures, devrait être étendue au financement, à l'éducation, à la santé et à l'agro-industrie. Pour mettre en œuvre cette stratégie, neuf pays pilotes ont été identifiés : le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iraq, la Jordanie, le Kenya, le Népal et le Vietnam. De plus, selon la BM, des engagements pilotes liés au MFD sont en cours dans des pays comme le Pérou et le Sri Lanka.

L'approche MFD fait partie intégrante d'un effort institutionnel plus large pour créer des marchés et attirer le financement privé. En particulier, le MFD complète la stratégie d'entreprise SFI 3.0, dont le «succès [...] exige l'implication et la collaboration actives de la Banque mondiale pour créer des environnements politiques et réglementaires favorables et pour réduire les risques d'entrée du secteur privé dans ces environnements». Fait intéressant, le MFD a reçu un appel de Jim Kim, qui présidait alors la BM, pour une augmentation de capital de l'institution. Comme Kim l'a dit en s'adressant aux actionnaires du GBM : «pour fournir ce dont les pays ont besoin à l'échelle que vous attendez de nous, nous avons besoin de plus de ressources [...] Nous pouvons jouer un rôle essentiel dans la recherche de solutions avantageuses pour tout le monde, où nous maximisons le financement du développement, et créons des opportunités pour les propriétaires de capitaux de réaliser des rendements plus élevés».

Bien qu'il n'ait pas reçu de soutien initial du Trésor américain, une augmentation de capital a finalement été approuvée par les actionnaires du GBM en avril 2018. L'augmentation de capital était accompagnée d'un ensemble de politiques, qui décrivait quatre piliers clés pour les opérations du GBM : (a) servir tous les clients, (b) créer des marchés, (c) orienter les questions mondiales, et (d) améliorer le modèle commercial. Alors que les actionnaires du GBM ont qualifié cela d'«ensemble transformateur», en réalité, il y avait peu de nouveautés. Au lieu de cela, l'augmentation de capital a servi à approuver le MFD et le rôle du GBM dans la promotion du Programme d'action d'Addis-Abeba, tout en aidant à traduire les objectifs politiques en cibles politiques. L'un de ces objectifs est la promesse de la SFI d'honorer 40% de ses engagements annuels dans les pays IDA et les EFC.

Le GBM a joué un rôle actif dans la promotion du MFD dans les banques multilatérales de développement (BMD) et ses principes ont ensuite été adoptés en tant que Principes de Hambourg, qui fournissent un «cadre commun aux BMD pour accroître les niveaux d'investissement privé à l'appui du développement». À ce titre, les BMD ont convenu de concentrer leurs opérations sur trois domaines principaux :

i. continuer à renforcer la capacité d'investissement et les cadres politiques aux niveaux national et infranational

ii. renforcer la participation du secteur privé et prioriser les

iii. sources commerciales de financement
renforcer le rôle catalytique des BMD elles-mêmes

Au GBM, un système de tableau de bord suit les performances des mobilisations privées et dans ce sens, les incitations du personnel sont devenues liées aux indicateurs de succès. Le ferme engagement de la communauté des bailleurs envers cette approche est emblématique dans la redéfinition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la façon de mesurer l'APD. Dans ce cadre, les bailleurs sont parvenus à un accord provisoire en décembre 2018 pour inclure des instruments du secteur privé, tels que les investissements en actions et les garanties généralement offertes aux entreprises privées dans la déclaration de l'APD. Par ailleurs, la nouvelle statistique d'Appui total au développement durable, visant à accroître la transparence des différents flux, cherche à inclure des ressources publiques pour mobiliser des financements privés de développement. Cette mesure «couvrirait également potentiellement les ressources privées mobilisées par le biais de régimes publics, ainsi que les activités de divers intermédiaires financiers, notamment les véhicules d'investissement collectif et les fonds de capital-risque».

L'utilisation stratégique du financement mixte par le GBM a pris une forme spécifique lorsque, lors de la reconstitution 2017-2020 de sa branche concessionnelle (l'Association internationale de développement, IDA18), les bailleurs ont accepté de créer un guichet pilote de promotion du secteur privé (PSW) de la SFI-AMGI (Agence multilatérale de garantie des investissements) de 2,5 milliards de dollars américains. Le PSW place les ressources d'aide des bailleurs sous le contrôle direct de la SFI (2 milliards de dollars) et de l'AMGI (0,5 milliard de dollars) pour soutenir leur tentative de mobilisation des investissements privés dans des pays à faible revenu et en situation de fragilité. Bien que le PSW ne représente qu'une petite fraction de l'IDA18 pour la Banque mondiale, il sert «d'illustration de la manière dont le Groupe de la Banque mondiale met en action le programme de financement du développement («Finance for Development» - FfD)». L'IDA18 a donc représenté une étape importante dans la mise en œuvre de la vision du GBM sur le MFD, donnant également la possibilité à l'IDA de lever des fonds sur les marchés financiers : la première obligation IDA ayant levé 1,5 milliard de dollars américains auprès d'investisseurs en avril 2018. Cependant, la levée de fonds sur les marchés financiers a récemment préoccupé les représentants du Congrès des États-Unis qui se posent la question de la viabilité financière de l'IDA.

Pour l'IDA, le PSW offre l'occasion «d'utiliser de manière stratégique les ressources publiques pour catalyser les investissements privés sur ces marchés difficiles, en tirant parti des modèles d'affaires et des relations clients de la SFI et de l'AMGI». Sa création a été considérée comme un complément au travail plus traditionnel de la BM via son guichet concessionnel du secteur public, IDA, qui lui-même cherche à promouvoir des réformes politiques pour améliorer les «environnements commerciaux», en lui permettant désormais de réduire plus directement le risque des investissements privés. Ce que cela signifie en pratique, c'est que les ressources d'aide sont utilisées pour attirer et subventionner les investissements du secteur privé afin de mettre en œuvre une stratégie qui considère le secteur privé comme un acteur clé pour améliorer les résultats de développement dans les pays à faible revenu et en situation de fragilité. Le PSW institutionnalise une collaboration à l'échelle du GBM, qui cherche à mobiliser les ressources publiques pour le secteur privé. Cela a été considéré comme essentiel pour réaliser l'Agenda 2030 des ODD : «pour progresser sur l'Agenda 2030, il faudra un changement de paradigme, dans lequel la rareté de l'APD sert de catalyseur à l'augmentation des investissements du secteur privé». Il convient également de noter que si, auparavant, la SFI réalisait des centaines de millions de ses bénéfices à l'appui des prêts de l'IDA, elle est désormais un bénéficiaire net des financements de l'IDA. Dans le même temps, une part moindre de ses investissements cible les pays IDA.

Pour la SFI, le PSW de l'IDA représentait un développement important et une opportunité de se forger un rôle clé dans le paysage de la finance mixte. Là où elle avait auparavant géré des programmes pilotes de financement mixte plus petits, principalement en mettant l'accent sur le financement climatique, elle était désormais dotée de ressources substantielles de bailleurs disponibles pour soutenir sa nouvelle stratégie. Le PSW est devenu une «composante essentielle» de la stratégie de la SFI 3.0 «pour relever les défis du secteur privé en créant des marchés et en mobilisant». Cela a été combiné avec l'idée que les mécanismes de réduction des risques aideraient à «débloquer» de nouvelles sources de fonds auprès des investisseurs institutionnels. En effet, le programme «Des milliards aux billions» cherchait à capitaliser en coordonnant d'importantes économies (non utilisées) et des opportunités d'investissement sans risque dans les PRF.

Bien qu'il soit reconnu comme emblématique du MFD du GBM et qu'il ait joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la stratégie IFC 3.0, le PSW de l'IDA n'a pas répondu aux attentes. À la fin de 2019 (à peine six mois avant que les 2,5 milliards de dollars américains du PSW de l'IDA auraient dû être entièrement alloués), le PSW avait engagé un peu plus de 0,5 milliard de dollars, soit légèrement plus d'un cinquième des ressources dont il dispose. Des préoccupations importantes ont été soulevées concernant le manque de transparence dans la manière dont les subventions d'aide parviennent aux entreprises privées via le PSW. Comme Kenny, du Centre pour le développement mondial (Center for Global Development) l'a dit : «Les contribuables ainsi que les prétendus bénéficiaires ont le droit de savoir comment l'aide PSW est utilisée». La membre du Congrès des États-Unis, Maxine Waters, présidente du comité de la Chambre des États-Unis sur les services financiers, a mené la charge. Elle a affirmé que le PSW de l'IDA «subventionnait des entreprises privées sélectionnées sans mise en concurrence sur la base de propositions non sollicitées». Et a suggéré que le PSW était «susceptible de donner la priorité aux rendements financiers par rapport aux impacts positifs sur le développement, ce qui [serait] difficile à surveiller». Elle a ajouté que le PSW «est en conflit avec les propres principes de la Banque mondiale qui demandent que les subventions soient justifiées, transparentes, fondées sur la concurrence, axées sur l'impact et protégées contre les opportunités de recherche de profit». Cela a été suivi par la menace de refuser le soutien du Congrès à l'augmentation de capital de la SFI qui avait été convenue en 2018, à moins que «ces transferts ne s'arrêtent, ou au minimum soient basés sur la concurrence et totalement transparents en ce qui concerne les montants et le but de l'aide, ainsi que les entreprises et projets bénéficiaires de cette aide».

Ces objections reflétaient des préoccupations plus générales concernant le financement mixte, allant de : la mobilisation limitée du secteur privé, le partage inadéquat des risques, le manque d'additionnalité financière, des ratios de levier déséquilibrés, un impact sur le développement peu convaincant, un manque de transparence et de responsabilité, le coût élevé des investissements, la création de nouveaux engagements, une appropriation nationale limitée et divers types d'intérêts conflictuels, sans parler du peu d'appétit des investisseurs privés pour les pays à faible revenu et en situation de fragilité, et donc leur faible part de financement mixte. Néanmoins, la reconstitution de l'IDA19, conclue en décembre 2019, a vu un renouvellement du PSW dans le cadre de l'accord de financement des activités d'aide de la BM pour la période de juillet 2020 à juin 2023. Cependant, dans le même temps, l'enveloppe de ressources du PSW est restée constante (à 2,5 milliards de dollars américains), reflétant la réticence des bailleurs de fonds à élargir l'approche.

3. La pandémie de Covid-19 et la réponse du Groupe de la Banque mondiale

Alors que le Covid-19 commençait à faire des ravages au début de 2020, les gouvernements successifs ont verrouillé leurs économies pendant des mois. Les mesures visant à contenir la crise sanitaire ont déclenché des crises économiques et sociales d'une ampleur sans précédent, affectant de manière disproportionnée les femmes. Cela s'est ajouté à l'augmentation des inégalités et aux effets négatifs persistants du changement climatique.

En avril 2020, le FMI a mis le monde en garde contre l'ampleur de la crise, affirmant que «l'économie mondiale connaîtrait la pire récession depuis la Grande Dépression», incitant la communauté mondiale à «reconstruire en mieux». Le GBM a estimé que les besoins de financement supplémentaires des pays en développement résultant de la crise seraient exceptionnellement élevés et devraient persister. Les dernières projections de la pauvreté du GBM suggèrent que d'ici 2021, 110 à 150 millions de personnes supplémentaires auront basculé dans l'extrême pauvreté, vivant avec moins de 1,90 dollar américain par jour. En septembre, la Commission des Nations Unies pour le commerce et le développement a fait valoir qu'«il existe un risque très grave que le déficit entraîne les pays en développement dans une autre décennie perdue, mettant fin à tout espoir de réaliser les ambitions du Programme de développement durable à l'horizon 2030». De plus, des décennies de politiques d'austérité et de stratégies de privatisation ont depuis longtemps ébranlé les systèmes de santé publique et étouffé les progrès en matière de protection sociale universelle, ce qui a sans aucun doute alimenté les conséquences mondiales dramatiques de la pandémie de Covid-19.

Le GBM a rapidement introduit des mesures visant à atténuer à la fois l'urgence sanitaire immédiate et les retombées à long terme de la perturbation majeure de la vie économique et sociale traditionnelle. À la mi-mars 2020, le Groupe a approuvé une enveloppe de financement accéléré (Fast-Track Covid-19), portée à 14 milliards de dollars américains pour une réponse d'urgence au virus Covid-19 (voir figure 1). Cela a constitué «la réponse à la crise la plus importante et la plus rapide de l'histoire du Groupe de la Banque». Elle impliquait l'approbation des «dérogations et exceptions spécifiques requises pour permettre la préparation et la mise en œuvre rapides des opérations au niveau pays, traitées dans le cadre du mécanisme». De plus, alors que la crise prévoyait une récession mondiale majeure, la Banque s'est engagée à fournir 160 milliards de dollars américains de financement au cours des 15 prochains mois, dont 50 milliards de dollars pour les PFR, et 330 à 350 milliards de dollars d'ici la fin juin 2023.

Un examen plus approfondi de la manière dont les ressources du FTCF ont été réparties au sein du GBM révèle une préférence pour les activités du secteur privé (voir la figure 1). Alors que 6 milliards de dollars américains devaient être décaissés par le biais des branches du secteur public de la Banque mondiale (la BIRD et l'IDA) pour renforcer les systèmes nationaux, notamment la santé, l'éducation et la protection sociale, la plus grande partie de cette enveloppe (8 milliards de US$) fut en réalité acheminée par le biais de la branche du secteur privé du GBM, la SFI. Selon le GBM, «la SFI accordera des prêts directs aux clients existants touchés par l'épidémie et soutiendra les clients partenaires des institutions financières afin qu'ils puissent continuer à prêter aux entreprises». Selon l'évaluation du GBM, «[le] monde en développement a plus que jamais besoin d'investissements du secteur privé». Cela était conforme à l'objectif stratégique de la SFI de promouvoir l'investissement privé, notamment en mobilisant des ressources d'aide via le PSW de l'IDA (Banque mondiale et FMI 2020). La SFI a également annoncé une expansion massive de son travail en amont, notamment l'embauche de 200 nouveaux employés pour identifier et créer, dans les pays en développement, des projets bancables.

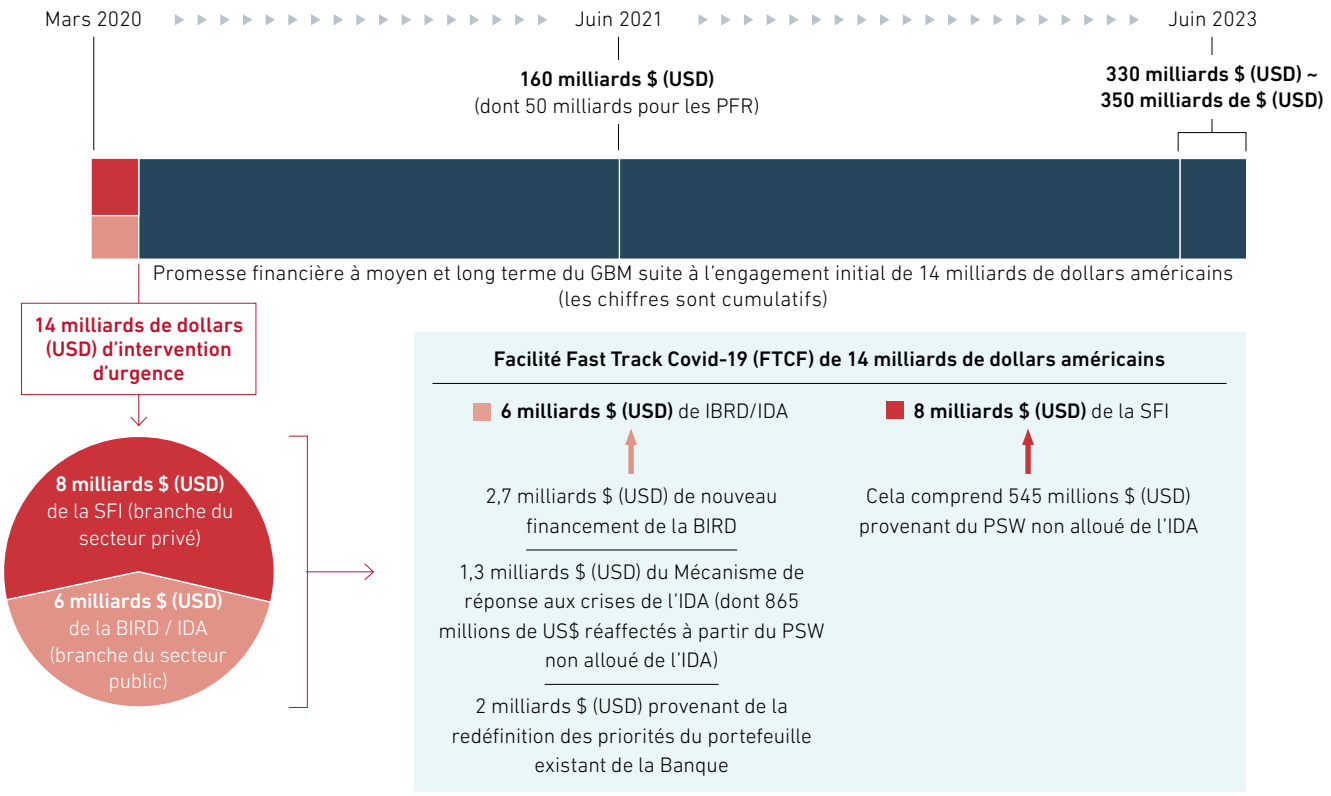
Entre mars et fin juin, qui marque la fin de l'exercice budgétaire 2020 du GBM et les mois les plus aigus de la pandémie, la BIRD et l'IDA, les guichets de prêts du secteur public du GBM, avaient approuvé les opérations liées au Covid-19 dans 108 pays, dont 33 États en situation de fragilité et de conflit. De nouveaux engagements d'un montant total de 3,8 milliards de dollars américains ont financé des achats publics d'équipements de santé, d'équipements de protection individuelle et de formation, tandis que 2,5 milliards de dollars supplémentaires ont été redirigés vers la réponse au Covid-19 à partir d'un portefeuille d'opérations en cours d'exécution. Cette réaffectation a soulevé des inquiétudes quant à d'éventuelles insuffisances de financement futures en l'absence d'engagements de financement adéquats pour la période de reprise.

Pendant ce temps, la SFI a organisé sa réponse au Covid-19 en même temps que quatre mécanismes : les solutions de fonds de roulement, le financement du commerce mondial, la réponse à la crise du secteur réel et la liquidité du commerce mondial. À l'exception de l'enveloppe du secteur réel, ces installations sont dédiées au soutien des intermédiaires financiers et, fin juin 2020, les engagements de financement s'élevaient à 3,5 milliards de dollars américains. Des informations accessibles au public indiquent qu'au cours de la période comprise entre début avril et fin juin 2020, 38 projets individuels ont été approuvés, dont certains bénéficient d'une aide via le PSW de l'IDA. En effet, le PSW de l'IDA a considérablement accéléré les engagements dans le cadre de la réponse de la SFI au Covid-19 : le PSW a vu une enveloppe d'engagements (un peu plus de 0,5 milliard de dollars) entre avril et fin juin équivalant en taille à tous ses engagements pris au cours des deux ans et demi précédents. La SFI a expliqué clairement que «pour s'assurer qu'elle continue de soutenir le développement du secteur privé dans les pays à faible revenu et les pays en situation de fragilité et de conflit, l'accent sera mis sur le soutien aux clients opérant dans ces pays. De plus, la SFI mobilisera des financements concessionnels du PSW de l'IDA [...] en particulier pour attirer les investissements directs étrangers dans des pays plus difficiles à faible revenu et en situation de fragilité». Il est intéressant de noter que divers membres du personnel exécutif du GBM ont souligné que la pandémie offrait une opportunité unique de mobiliser des financements mixtes.

En outre, en avril 2020, les actionnaires du GBM et les ministres des finances du G20 ont approuvé l'initiative de suspension du service de la dette, agissant sur une question urgente pour les pays en développement. Ils ont convenu de la suspension des services de la dette publique bilatérale aux pays du G20 de 73 pays à faible revenu éligibles et ont appelé les créanciers privés à participer à l'initiative. Cependant, le GBM a limité son action à «appeler les créanciers bilatéraux officiels à accorder un allégement de la dette» aux pays les plus pauvres du monde. Quant à l'allégement des dettes envers la BM, son président a exprimé la réticence de l'institution, argumentant que cela risquerait de compromettre sa cote de crédit AAA. Au lieu de cela, il a appelé à davantage de contributions des bailleurs de fonds pour faciliter l'action - une position qui a suscité de vives critiques de la part des OSC.

Des décennies de politiques d'austérité et de stratégies de privatisation ont compromis les systèmes de santé publique

Figure 1: Réponse du Groupe de la Banque mondiale au Covid-19



Source : GBM (2020a); GBM (2020b)

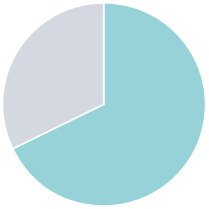
Figure 2: IFC's Covid-19 emergency response

Le soutien financier à la Fast-track Covid-19 de la SFI comprend quatre facilités de financement

- **Appui au secteur financier**
  - Solutions de fonds de roulement
  - Financement du commerce mondial
  - Liquidité du commerce mondial
- **Appui aux autres secteurs**
  - Réponse à la crise du secteur réel

Source: site Web de la SFI

Projets Fast-track Covid-19 de la SFI par secteur (en valeur), d'ici fin juin 2020



- Institutions financières
- Entreprises du secteur réel (soins de santé privés, agro-industrie /transformation alimentaire, et autres, notamment le tourisme)

Source: Base de données des projets d'intervention Covid-19 de la SFI, selon des informations accessibles au public au 10 août 2020.

Projets IFC Fast-track Covid-19 par type d'entreprise, d'ici fin juin 2020

- Soit détenues majoritairement par des multinationales, ou elles-mêmes des conglomérats internationaux
- Principalement détenues localement, généralement de grandes entreprises

Source: Base de données des projets de réponse IFC Covid-19, selon les informations accessibles au public au 10 août.

4. Dans la maladie comme dans la santé : toujours «maximiser le financement du développement»

Une analyse détaillée des quatre premiers mois (mars à fin juin 2020) de la réponse du GBM à la pandémie de Covid-19, soulève plusieurs questions et révèle comment cette pandémie offre à l'institution l'occasion d'améliorer et d'accélérer son programme plus large de MFD.

Les secteurs publics et privés dans la réponse au Covid-19 du Groupe de la Banque mondiale

La réponse du GBM au Covid-19 favorise les clients du secteur privé par rapport aux clients du secteur public. L'importante allocation à la SFI via le FTCF, à près de 60%, n'est pas cohérente avec les tendances traditionnelles du GBM en termes d'engagements auprès des clients publics par rapport aux clients privés. Au cours des cinq dernières années, ses opérations dans le secteur privé via la SFI ont représenté environ 17% du total des engagements par rapport à la part combinée des engagements via ses opérations dans le secteur public, d'environ 70%. De plus, la part importante de la SFI dans le FTCF est en contradiction avec de multiples appels de la sphère politique pour des systèmes publics plus forts, sans tenir compte du coût d'opportunité implicite de chaque dollar américain dépensé pour réduire les risques ou gagner de l'argent, sans pour autant être dépensé pour soutenir les systèmes publics.

De plus, la réponse du GBM au Covid-19 révèle des demandes contradictoires concernant les ressources d'aide non utilisées dans le PSW de l'IDA au moment où la pandémie s'est déclarée (voir Figure 1). Ces ressources s'élevaient à environ 1,4 milliard de dollars américains au début de la pandémie, dont 865 millions de dollars ont été réaffectés du PSW vers le Guichet d'intervention critique de l'IDA, pour soutenir la réponse de l'IDA à la pandémie de Covid-19. Cela soulève la question de savoir pourquoi toutes les ressources restantes du PSW n'ont pas été réaffectées à la réponse d'aide de la BM aux gouvernements via l'IDA. Si tel avait été le cas, la capacité mondiale de répondre à l'urgence sanitaire et à ses retombées sociales et économiques aurait été renforcée, au lieu de faire bénéficier les banques et les entreprises privées d'une forte augmentation des ressources disponibles.

De plus, malgré des appels répétés pour renforcer les capacités du secteur public à répondre à la crise sanitaire, la SFI a annoncé la création d'une plateforme mondiale de la santé de 4 milliards de dollars américains «pour soutenir directement la capacité et l'aptitude du secteur privé à fournir des produits et services et à répondre aux défis immédiats et à long terme des systèmes de santé déjà vulnérables des pays en développement touchés par le Covid-19, augmentant ainsi la résilience et l'impact de leurs systèmes de santé».

Cette situation accroît la tension entre les deux objectifs de l'institution, à savoir mettre fin à l'extrême pauvreté et promouvoir une prospérité partagée. En effet, la réponse FTCT a été donnée malgré les demandes explicites des actionnaires lors des réunions de printemps 2020 pour que le GBM «aide les gouvernements à déployer des ressources vers les interventions de santé publique, la nutrition, l'éducation, les services essentiels et la protection sociale contre les effets néfastes immédiats des chocs». Les actionnaires ont également exprimé leur soutien à «l'accent mis par le GBM sur le renforcement du niveau de préparation des gouvernements pour protéger le capital humain contre d'éventuelles vagues ultérieures d'épidémie et de futures pandémies» et ont souligné que «[les efforts] devraient porter une attention particulière aux situations de fragilité, aux petits États insulaires et aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables dans tous les pays, en tenant compte des questions de genre» (nous y accordons de l'importance).

À qui cela profite ?

Cette analyse a identifié les types de clients suivants comme bénéficiaires de la réponse de la SFI au Covid-19.

- Le secteur financier : la conception du mécanisme FTCF prévoit que 80 pour cent des 8 milliards de dollars américains alloués à la SFI soient destinés à soutenir l'intermédiation financière. À la fin juin 2020, environ 68% (en valeur) des projets Covid-19 engagés de la SFI, visaient des institutions financières. Ce sont principalement des banques - un bénéficiaire étant une très grande banque mondiale, un autre la plus grande institution de microfinance mongole et un autre un très grand groupe de banques commerciales axé sur les PME, dont le siège se trouve en Allemagne.
- Le secteur non financier : les engagements restants de la SFI ont profité à des entreprises non financières dans les secteurs suivants : soins de santé privés, agro-industrie / transformation des aliments, et d'autres, notamment le tourisme, par exemple Shangri-La Asia, un des principaux propriétaires et exploitants d'hôtels et de centres de villégiature en Asie.
- Type de clients : tous les bénéficiaires sont des clients existants de l'IFC et appartiennent à des intérêts privés (à l'exception d'une société indienne). La SFI détient des participations dans certaines des sociétés ciblées par le FTCF, ce qui indique également que la SFI elle-même bénéficie de ces programmes (voir les exemples dans l'encadré 2 et dans le chapitre 5 sur le Kenya).

- Type d'entreprises : environ 50 pour cent des entreprises soutenues par la SFI sont soit détenues majoritairement par des multinationales, soit elles-mêmes des conglomérats internationaux. Les autres sont pour la plupart détenues localement, généralement de grandes entreprises en termes de taille et/ou de part de marché, et nombre d'entre elles sont cotées sur des bourses nationales. Par exemple : Nyva, le deuxième acteur du marché ukrainien du porc industriel; le groupe PRAN, le premier groupe agroalimentaire de marque et le plus grand agro-transformateur au Bangladesh ; et MCS, l'un des plus grands groupes d'activités diversifiés en Mongolie avec 10 filiales dans plusieurs secteurs d'activité, notamment l'énergie, les infrastructures, les technologies de l'information, les boissons gazeuses et le développement immobilier.

Encadré 2 : Exemples de projets Covid-19 de la SFI

Un prêt concessionnel de 8,35 millions de dollars américains (via le PSW de l'IDA) à une coentreprise (joint-venture) multinationale franco-sud-africaine (Cerba Lancet Africa), propriétaire d'un réseau de laboratoires privés de diagnostic clinique en Afrique subsaharienne, pour soutenir son expansion sur le continent, notamment par l'acquisition de laboratoires existants.

Un prêt de 4 millions de dollars américains (avec le soutien du PSW de l'IDA) pour les activités de la filiale santé (Ciel Healthcare) d'un conglomérat mauricien, qui opère à Maurice, en Ouganda et au Nigeria.

Un prêt de 9 millions de dollars américains (avec également la possibilité de bénéficier de financements concessionnels) au plus grand fournisseur d'enseignement technique et professionnel privé de Jordanie (Luminus), et anciennement tête d'affiche de la SFI «combinant objectif et profit» (SFI 2018b).

Un prêt d'un montant maximal de 100 millions de dollars américains à une grande banque nigériane (Zenith), dont le conseil envisageait de distribuer un acompte sur dividende aux actionnaires en même temps que de recevoir une aide financière de la SFI.

Un prêt de 50 millions de dollars américains à Garanti BBVA, la deuxième plus grande banque de Turquie, qui est détenue majoritairement par BBVA Spain, l'une des plus grandes banques mondiales du monde.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un petit échantillon de projets Covid-19 de la SFI, ces transactions attirent l'attention sur le type de clients et d'activités qui bénéficient des ressources de la SFI (et de l'IDA) dans le cadre de la réponse accélérée au Covid-19.

Plus précisément, notre analyse soulève la question de savoir si les pays, les secteurs et les clients qui en ont le plus besoin sont réellement ciblés par le soutien de la SFI. L'accent mis sur le secteur financier repose sur l'hypothèse qu'il est impératif de protéger le système financier comme moyen de cibler les MPME. Cette approche indirecte est privilégiée malgré les défis qu'elle pose pour atteindre les micro et petites entreprises dans les pays les plus pauvres, sans parler des personnes pauvres, en particulier compte tenu du degré élevé de travail dans le secteur informel dans de nombreux pays en développement. De plus, comme notre analyse l'indique, environ 50 pour cent du soutien de la SFI contre le Covid-19, est allé à des bénéficiaires qui appartiennent majoritairement à des groupes internationaux ou sont eux-mêmes des conglomérats internationaux. Cela concorde avec les conclusions des universitaires qui révèlent que les prêts de la SFI ont tendance à favoriser les entreprises des principaux actionnaires de la SFI basés dans les pays du Nord, et soulèvent des questions concernant la prétendue additionnalité et l'impact sur le développement des ressources de la SFI. De plus, alors que la SFI s'est engagée à honorer 40% de ses engagements annuels dans les pays IDA et les EFC, son soutien à ces pays est resté faible au cours des cinq dernières années, ce qui indique la faible tolérance de la SFI face aux risques. Dans le même temps, il existe peu de preuves que ces investissements profitent aux plus pauvres et aux plus vulnérables. Un rapport d'évaluation de 2019 indique que «la création de marchés d'une manière qui permette aux pauvres de participer aux marchés ou de bénéficier de ces efforts est restée un défi [...] Les preuves de l'implication directe sur le bien-être des efforts de création de marchés pour les pauvres font défaut».

De plus, en raison de la pression croissante des OSC (voir l'exemple du Kenya à la section 5), début mars, le GBM s'est engagé à décréter un «gel des investissements directs dans les écoles privées à but lucratif K-12 [de la maternelle à la 12e année] [...], qui s'appliquera également à tout investissement de conseil et indirect par le biais de nouveaux fonds, y compris avec des clients existants.» L'annonce demandait également qu'une évaluation soit menée par le Groupe d'évaluation indépendant de la BM, afin d'examiner les impacts de ces écoles sur les résultats scolaires, l'accès, la pauvreté et les inégalités. Il s'agit d'une «décision décisive» qui résulte d'une reconnaissance croissante des impacts négatifs de l'éducation privée à but lucratif, qui doit être

étroitement surveillée. Cependant, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 - qui a entraîné une crise de l 'éducation - le GBM continue à jouer un rôle actif dans le secteur de l'éducation en soutenant l'enseignement supérieur (voir le cas de Luminus dans l'encadré 1) et en diffusant une vision problématique de l'éducation, à travers ses «produits du savoir», qui soutient un rôle accru des prestataires à but lucratif.

Défis liés à la transparence, la responsabilité et la participation

La réponse du GBM au Covid-19 pose des problèmes de mise en œuvre clairs en ce qui concerne la transparence et la responsabilité de ses opérations et l'engagement des parties prenantes, en particulier au niveau national. Le mécanisme de financement accéléré accorde des dérogations et des exceptions spécifiques pour permettre la préparation et la mise en œuvre rapides des programmes traités dans le cadre du mécanisme. Cela va à l'encontre des engagements de transparence et des pratiques adéquates d'engagement des parties prenantes qui visent à garantir des consultations publiques informées et une participation active de la société civile. Avec une pression accrue pour «faire sortir l'argent», l'engagement des parties prenantes est très limité (voire inexistant) à mesure que les projets sont lancés. Cela est d'autant plus inquiétant que la pandémie a limité la liberté de mouvement et la réduction de l'espace de la société civile dans de nombreux pays pour les communautés locales opposées aux projets de développement (notamment, les grands projets d'infrastructure qui impliquent le déplacement des communautés).

Il convient de noter qu'en réponse aux critiques persistantes concernant le manque de transparence et de responsabilité des opérations de la SFI, le président du GBM a assuré aux actionnaires, et en particulier aux États-Unis, que cela augmenterait la transparence et l'efficacité des opérations de la SFI. Dans le cadre de l'approbation par le Congrès de l'augmentation de capital de la SFI, le Président du GBM a accepté un ensemble d'engagements de réforme, notamment une plus grande transparence en ce qui concerne le portefeuille des intermédiaires financiers de la SFI et les subventions de l'IDA que la SFI accorde aux entreprises privées, afin de garantir que plus de subventions soient décernées sur une base concurrentielle. Il s'agissait d'une victoire claire des OSC qui ont longtemps fait campagne pour une plus grande transparence «afin de promouvoir un audit préalable plus poussé pour les investissements à plus haut risque réalisés par les clients des banques commerciales de la SFI, en particulier pour garantir que l'environnement et les communautés ne subissent pas d'impact négatif et que les responsabilités soient assumées si cela s'avère le cas.» Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, il manque encore des informations importantes pour donner une image complète des bénéficiaires de l'appui de la SFI au secteur financier.

Les réformes structurelles persistent

Bien que le soutien des guichets du secteur public de la Banque ait été présenté comme visant à renforcer les systèmes de santé publique, **les pays bénéficiaires sont instamment priés de ne pas renoncer aux «réformes structurelles» axées sur la libéralisation et la déréglementation**. Fin mars, le président du GBM a insisté dans son discours au G20 Finances que : «les pays devront mettre en œuvre des réformes structurelles pour aider à raccourcir la durée nécessaire à la reprise et créer la confiance que cette reprise puisse être forte. Pour les pays qui ont pour obstacles des réglementations excessives, des subventions, des régimes de licences, une protection commerciale ou des litiges, nous travaillerons avec eux pour favoriser les marchés, plus de choix et des perspectives de croissance plus rapides pendant la reprise».

En effet, alors que la plupart des prêts (et subventions) de la BIRD/IDA approuvés au cours de cette période visent à faire face à la crise sanitaire, d'autres ont une portée plus large et incluent des réformes plus traditionnelles en faveur du secteur privé. Ceux-ci incluent :

- Sauvegarder la mise en œuvre des réformes qui renforcent la participation du secteur privé étranger à l'économie nationale (dans les domaines de l'énergie, de la logistique et des télécommunications en Éthiopie)
- Générer des investissements privés et renforcer la capacité du secteur public à mettre en œuvre le programme de croissance inclusive du gouvernement au Kenya
- Favoriser la participation privée dans les infrastructures gazières et les télécommunications au Sénégal
- Élaborer de réformes «qui devraient soutenir la diversification économique en renforçant l'ouverture et en attirant davantage d'investissements dans des secteurs clés, en assouplissant les barrières commerciales, en réformant les entreprises publiques et en augmentant les investissements dans les infrastructures» en Indonésie
- Supprimer les «obstacles au développement du secteur privé» et promouvoir «l'efficacité du secteur public et la viabilité budgétaire après la crise», ce qui implique de contenir la masse salariale publique en Équateur.»

Cela indique un engagement fort et continu du GBM en faveur d'une approche axée sur le marché qui, entre autres, a eu des effets néfastes sur la santé et sur l'égalité des genres.

L'engagement persistant en faveur du financement privé au cœur du développement se poursuit sans justification analytique ou empirique claire

Un GBM à l'appui du secteur privé

À l'avenir, **le GBM vise à capitaliser sur sa stratégie Un GBM qui a été lancée en 2013 pour renforcer les synergies entre ses différentes filiales afin de soutenir l'intensification des solutions du secteur privé**. Comme souligné dans un document sur l'approche utilisée par le GBM pour répondre à la crise du Covid-19, et projetant «l'approche à plus long terme» du GBM pour répondre à la crise : «l'approche met l'accent sur la sélectivité et les interventions conjointes public-privé pour étendre les solutions du secteur privé tout en restant concentré sur les résultats». Alors que le GBM souligne son engagement explicite à «parvenir à une reprise résiliente, inclusive et durable dans un monde transformé par le coronavirus», son approche est fortement caractérisée par une célébration persistante et revigorée des solutions du secteur privé par rapport au secteur public, face aux défis du développement. Le préjugé contre le secteur public reste stupéfiant, malgré le manque de preuves analytiques ou empiriques pour étayer un tel biais. L'inclusion d'une «implication plus forte du secteur public dans l'économie» dans son résumé listant les conséquences négatives possibles de la pandémie à long terme, est emblématique de ce biais problématique. Cela s'ajoute à l'accent mis sur les solutions du secteur privé dans son approche «mieux reconstruire». Le GBM insiste sur le fait que la marge budgétaire et la capacité d'endettement des pays en développement seront probablement limitées après la crise, ce qui devient sa raison d'être renouvelée pour promouvoir davantage les solutions du secteur privé.

Le GBM est explicite quant à sa stratégie : «il sera important de mobiliser la participation privée dans la fourniture de certains services et infrastructures publics. [...] Les gouvernements peuvent concevoir des programmes public-privé qui tirent parti des ressources et des capacités publiques et privées [...] Les gouvernements peuvent créer des unités PPP dédiées, et développer des cadres juridiques, des lignes directrices, des procédures opérationnelles et des outils PPP [...] Égaliser les règles du jeu et permettre une plus grande concurrence sur les marchés locaux, en particulier dans les secteurs qui ont tendance à être dominés par les entreprises publiques, pourrait améliorer la prestation de services, réduire les coûts et accroître la mobilisation des recettes intérieures grâce à la privatisation, à la distribution des dividendes, aux redevances et aux droits de concession, ainsi qu'à l'impôt général sur les sociétés». De plus, le GBM nous prévient qu'il sera sélectif dans son soutien et donnera la priorité aux «solutions durables du secteur privé dans la mesure du possible». Ainsi, plutôt que d'exploiter les opportunités offertes par la crise du Covid-19 pour une refonte complète, notamment la promotion d'un système fiscal plus juste et d'un plaidoyer pour un allégement global de la dette, qui renforceraient tous deux la capacité du secteur public à mieux reconstruire, les fragilités du secteur public seront exploitées pour continuer à promouvoir les solutions du secteur privé.

Notre analyse suggère que le GBM voit cette pandémie comme une opportunité de pousser au maximum son programme de maximisation du financement privé pour le développement. Cela comprend un focalisation sur les PPP (par le biais de services de conseil, de lignes directrices politiques et de financement), comme moyen de financer les infrastructures et la fourniture de services publics, qui se poursuivent malgré le peu de preuves favorables à cette approche et les publications de plus en plus nombreuses dénonçant ses multiples risques. Le soutien du GBM aux projets liés aux PPP a en effet progressé rapidement pendant la crise du Covid-19. La SFI a conseillé des projets PPP routiers au Brésil, un projet PPP dans les énergies renouvelables en Inde, un projet PPP de santé au Vietnam, et offre un appui pour l'élaboration de nombreuses propositions de PPP non sollicitées, qui sont celles conceptualisées par des entreprises privées plutôt que par le secteur public, avec un projet de services de conseil de 1,4 milliard de dollars américains. La BM a aidé les gouvernements à faire progresser des réformes visant à réduire les risques d'investissement privé et à faire progresser le programme de PPP au Nigéria, au Kenya et en Ouganda. Comme l'explique Imad Fakhoury, directeur mondial du groupe de financement des infrastructures, PPP et garanties de la Banque mondiale: «la réalité est que nous avons besoin de PPP et de cadres contractuels plus résilients pour l'avenir. Les PPP, en tant que moyen de fournir des infrastructures, sont en constante évolution, tout comme la capacité des gouvernements à les acquérir et à les mettre en œuvre efficacement. L'accent mis de manière continue sur le développement des infrastructures en tant que classe d'actifs, contribuera à faire avancer les choses». À l'avenir, le GBM espère accélérer les actions gouvernementales qui facilitent son programme de MFD, notamment «pour mutualiser les risques, réformer les secteurs sous-performants, égaliser les règles du jeu avec la suppression des subventions, ouvrir la concurrence et fournir des garanties et d'autres formes d'atténuation des risques et de rehaussement du crédit».

Cet engagement persistant en faveur du financement privé au cœur du développement se déroule sans aucune justification analytique ou empirique claire et soulève une foule de problèmes qui ont été mis en évidence par les universitaires et les OSC depuis de nombreuses années. Ces problèmes sont variés et peuvent inclure : les passifs budgétaires, car les risques demeurent du côté du secteur public ; la fragmentation de la prestation de services publics ; la sélection des investisseurs privés ; le manque de conception spécifique au contexte de la prestation de services publics ; la détérioration des conditions d'emploi dans les secteurs publics à financement privé ; la hausse des coûts ; et l'accès inéquitable aux services publics, les redistributions des ménages des pays en développement vers les actionnaires de services publics à financement privé dans un contexte d'inégalités historiques, de manque de flexibilité dû aux termes contractuels à long terme, etc.

La section suivante examine ce qu'il en résulte lorsque sont privilégiés les agents privés par rapport aux agents publics dans le contexte kenyan. Nous nous concentrons sur le Kenya en tant que pays pilote de l'approche MFD de la BM et destinataire d'une gamme d'instruments du GBM.

5. «Maximiser le financement pour le développement» en action : Kenya en tant que pays pilote

Le Kenya est un client de longue date du GBM et a été sélectionné comme l'un des neuf pays pilotes de l'approche MFD en 2017. Cela signifie que le GBM travaille en étroite collaboration avec son gouvernement pour attirer le secteur privé, «tout en optimisant l'utilisation des ressources publiques limitées». La sélection du Kenya comme pays pilote s'appuie sur sa relation de longue date avec la BM et implique une approche plus cohérente de la création de marché - travail qui était déjà en cours avant 2017. Dans ce chapitre, nous réfléchissons aux conséquences du parti pris pour le secteur privé au sein de l'économie kenyane, notamment la fourniture de services publics. Cela comporte plusieurs dimensions et témoigne des multiples rôles du GBM, notamment ses rôles de financier, conseiller et normalisateur.

Depuis le début des années 2010, la Banque mondiale a approuvé plusieurs prêts pour façonner le cadre réglementaire national du Kenya à l'appui des PPP. En 2012, un prêt de la BM (de 40 millions de dollars américains) a été approuvé «pour accroître l'investissement privé dans tous les secteurs sur le marché des infrastructures du Kenya, tout en maintenant cette participation sur une période prolongée». À cette fin, le prêt finance des réformes politiques visant à créer un «environnement favorable» pour les PPP, de sorte qu'une réserve de projets bancables puisse être produite. Cela impliquait un soutien technique pour changer l'environnement juridique de réglementation et de financement des PPP et un soutien à la préparation de PPP individuels. Le prêt a abouti à une nouvelle loi sur les PPP, la création d'une unité PPP, qui travaille sous l'égide du Trésor national pour promouvoir et superviser la mise en œuvre des PPP. Le prêt couvrait également des dépenses importantes pour payer divers conseillers, avec des appels d'offres pour les conseillers en transaction toujours en cours au moment de la publication de ce document, chacun dépassant 1 million de dollars américains, notamment pour des PPP d'hôpitaux, des PPP de routes à péage et un PPP de pont. De plus, un prêt de la Banque mondiale en 2017 (50 millions de dollars américains) a soutenu un fonds de facilitation de projets pour financer les déficits de viabilité. Il s'agit de «rendre les projets plus attractifs pour les investisseurs privés et de servir de réserve de liquidité pour les passifs éventuels». En janvier 2020, tout ce travail s'était traduit par un ensemble de 80 projets PPP prévus dans différents secteurs, notamment dans les transports, l'énergie, la santé, l'éducation et l'environnement, l'eau et les ressources naturelles.

De plus, dans le cadre de la mise en œuvre du MFD, le GBM a publié le Diagnostic du secteur privé national pour le Kenya en 2019. Il s'agit d'un outil conçu pour «évaluer les opportunités et les contraintes d'une croissance conduite par le secteur privé». Le rapport «met en lumière la manière dont le secteur privé peut contribuer plus efficacement à la réalisation des objectifs de développement du pays» et «cherche à éclairer les stratégies de la Banque mondiale et de la SFI, ouvrant la voie à une programmation conjointe pour créer des marchés et libérer le potentiel du secteur privé». Le rapport se concentre sur des secteurs tels que l'énergie, la santé, les technologies de l'information et des communications et les transports. Il inclut des recommandations politiques spécifiques, telles que «l'amélioration de l'environnement propice aux affaires», «le renforcement de la politique de concurrence et l'élimination des obstacles à l'entrée sur le marché» et «l'établissement de liens entre les secteurs formel et informel». Le rapport souligne que «les perspectives de PPP sont favorables dans les domaines de la fourniture d'équipements, de la cybersanté, de la formation et de l'éducation, de l'assurance maladie et de la création de nouveaux hôpitaux privés». Malgré l'approche globale du GBM pour la création de marchés et la promotion de la participation du secteur privé dans différents secteurs au Kenya, des questions importantes se posent concernant ses implications dans l'approvisionnement du secteur public de base.

Santé

La SFI a constamment joué un rôle actif dans le développement d'un marché pour les prestataires de soins de santé à travers l'Afrique, tandis que le gouvernement kenyan a été encouragé à poursuivre des PPP dans le domaine de la santé depuis de nombreuses années. Par exemple, en 2009, la SFI a lancé l'initiative Santé en Afrique, un projet d'investissement d'un milliard de dollars américains dont l'objectif déclaré était d'améliorer l'accès aux soins de santé. Cette initiative comprenait le Fonds africain pour la santé et le Fonds d'investissement pour la santé en Afrique qui, par le biais d'intermédiaires financiers, investissaient dans des compagnies d'assurance et des cliniques privées. Ce modèle de financement de la santé a soulevé plusieurs préoccupations car il révèle une incohérence politique significative et peut alimenter les inégalités. En particulier, une étude d'Oxfam de 2014 n'a trouvé aucune preuve montrant que, dans la pratique, les deux fonds ciblaient les utilisateurs à faible revenu ou mesuraient leur tentative de le faire. De plus, en 2010, la Banque mondiale «a constaté que le secteur privé de la santé commerciale avait le potentiel de jouer un rôle plus important dans la fourniture de soins de qualité aux kenyans». Un rapport, intitulé «Évaluation du secteur privé de la santé au Kenya», a formulé plusieurs recommandations visant à «maximiser le rôle du secteur privé dans la santé», notamment la création d'un nouveau PPP dans l'Unité de santé publique (sous le ministère de la Santé) pour mettre en œuvre les PPP, la formalisation de la collaboration public-privé sur les principaux marchés de la santé tels que les traitements antirétroviraux et les services de santé reproductive, ainsi que l'expansion du secteur privé de l'assurance «pour créer plus de produits d'assurance maladie pour les kenyans à faible revenu».

Dans le cadre de ce processus, en 2015, le gouvernement kenyan a sélectionné cinq entreprises étrangères du secteur privé pour un projet PPP de sept ans pour la fourniture, l'installation, la formation et la maintenance des équipements d'imagerie diagnostique (Partenariat de service d'équipements gérés, «Managed Equipment Services Partnership», MESP) dans 98 hôpitaux publics. Les entreprises impliquées dans ce projet, par ordre de montant du contrat, sont : General Electric Healthcare aux États-Unis, Esteem Industries en Inde, Philips Medical Systems aux Pays-Bas, Shenzhen Mindray Bio-medical LTD en Chine et Bellco SRL en Italie. Selon la BM, ce contrat «permet aux citoyens d'adopter un plan de dépenses «payer pour un service» et offre un certain nombre d'avantages financiers, notamment le financement de l'équipement, de la maintenance et d'autres coûts de projet tels que la formation». Surtout, la Banque a félicité le gouvernement kenyan pour ce projet car il représente un «modèle à reproduire dans d'autres pays africains». Cependant, des critiques - notamment le premier contrôleur général du Kenya - ont souligné que «les équipements de haute technologie restaient inactifs dans plus d'un tiers des hôpitaux qui les avaient reçus», par manque de planification appropriée. Ils ont également fait valoir que le projet «a aggravé la situation du fardeau de la dette du pays et a détourné les ressources nécessaires d'urgence pour les soins de santé de base, qui pourraient autrement sauver des vies». Ces préoccupations ont donné lieu à une enquête parlementaire au niveau du Sénat, qui a abouti à la publication d'un rapport en septembre 2020 qualifiant le projet d' «entreprise criminelle» car le coût de l'équipement fourni «était largement exagéré». Les spécialistes féministes de la justice économique, Simeoni et Kinoti, ont récemment conclu que le projet «avait conduit à des lacunes dans l'établissement des priorités, à une redirection des ressources vers des équipements spécialisés «non essentiels», ainsi qu'à un accès réduit des femmes à ces équipements spécialisés». Elles poursuivent en disant que «le MESP fait ressurgir la question plus large de ce qui est au cœur des décisions de développement et des intervenants dans ce processus. Les services publics kenyans - financés par l'État et fournis universellement - étaient et continuent d'être dans un état d'effondrement. Un système de gouvernance économique mondiale extractif inégal et non démocratique est au cœur de cet effondrement.»

Dans le même temps, la mise en œuvre du programme des PPP dans le secteur de la santé a progressé avec le projet PPP de l'hôpital national Kenyatta (Kenyatta National Hospital). Cet établissement de santé est le plus grand hôpital de référence, d'enseignement et de recherche du Kenya et, en octobre 2019, des appels d'offres pour la construction d'un nouvel hôpital PPP de 300 lits, ont été lancés à Nairobi. Le PPP sera un contrat de 30 ans et l'entreprise privée pourra récupérer ses coûts et réaliser un profit avant de le transférer à l'État - dans la pratique, cela signifie facturer des frais d'utilisation aux patients et ancrer encore plus les pratiques du marché dans le secteur de la santé. La planification de ce projet s'est faite en 2012 mais, selon les médias, a pris de l'ampleur en 2018 lorsque le Kenyatta National Hospital a engagé un consortium d'Ernst & Young Kenya, Inde et Royaume-Uni pour mener une étude de faisabilité sur la configuration technique, l'accessibilité et la viabilité commerciale du projet. Ceci en dépit de l'abandon très médiatisé de ces accords de PPP pour la construction de nouveaux hôpitaux au Royaume-Uni, ancien adoptant et promoteur enthousiaste de la pratique.

De plus, des prestataires de soins de santé privés ont été interrogés sur leurs pratiques problématiques au Kenya. En février 2020, il a été révélé que les dirigeants du Nairobi Women's Hospital, une entreprise appartenant à un fonds de

capital-investissement (Evercare Health Fund de TPG, ayant la SFI comme investisseur en capital dans le cadre de l'initiative Santé en Afrique), encourageaient le personnel à augmenter le nombre d'admissions et à verrouiller les sorties, à effectuer des tests superflus et à prescrire des médicaments coûteux et inutiles.

Education

La BM a été critiquée par les OSC pour avoir alimenté la privatisation du secteur, notamment en soutenant des chaînes d'entreprises controversées à but lucratif, au détriment du financement de systèmes publics gratuits, inclusifs et de qualité. En 2018, des citoyens kenyans ont déposé une plainte auprès du médiateur de la SFI à la suite d'une controverse concernant les pratiques de Bridge International Academies - une société à but lucratif qui gère des écoles privées à bas prix dans toute l'Afrique, dont près de 300 au Kenya. La plainte a sonné l'alarme concernant les conditions de travail dans les écoles Bridge, l'accès insuffisant pour les enfants ayant des besoins spéciaux, le non-respect des exigences pertinentes en matière de santé et de sécurité, le manque d'inclusion parentale et la discrimination économique. Le médiateur a trouvé des motifs pour une enquête plus approfondie, car certains des problèmes représentaient une violation des normes de performance de la SFI. L'enquête devrait se terminer en septembre 2020.

Transport

La nécessité de développer et de réhabiliter 10 000 km du réseau routier national s'est traduite par une répartition en «lots» séparés, chacun représentant moins de 100 km de route, et regroupés en PPP distincts dans lesquels l'investisseur privé sera indemnisé via des rentes fixes et basées sur la performance du secteur public sur dix ans. En janvier 2020, seuls six de ces «lots» étaient à des «stades avancés du processus PPP». L'un des projets en cours, la première autoroute à péage en dehors de Nairobi (projet Nairobi-Nakuru-Mau Summit Highway), a fait la une des journaux fin septembre 2020, alors que le gouvernement signait un accord PPP de 30 ans d'une valeur de 1,5 milliard de dollars américain avec un consortium d'entreprises françaises, Rift Valley Connect, dirigé par le fonds africain d'infrastructures de Meridiam. Dans le cadre du modèle PPP, le consortium devra récupérer ses fonds sur la route par le biais de redevances d'utilisation (péages), tandis que le gouvernement kenyan garantira la disponibilité du trafic, grâce à un fonds de péage récemment mis en place par l'Assemblée nationale.

Bien que personne ne conteste la nécessité de moderniser le réseau routier kenyan, la question se pose de savoir si l'approche actuelle constitue le moyen le plus rentable de le faire. Le découpage du réseau routier en (petits) lots distincts qui bénéficient de flux de revenus clairement identifiés (via le fonds public) afin qu'ils puissent attirer des investisseurs privés (souvent étrangers), reflète les impératifs du financement privé au détriment d'une approche intégrée financée par l'État où la planification, la passation des marchés et l'exécution peuvent générer des économies d'échelle ainsi que refléter des impératifs de développement (au-delà du caractère bancable) et un mandat redistributif plus large.

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19

Le GBM a poursuivi ses efforts pour promouvoir le secteur privé au Kenya, à différents niveaux et dans différents secteurs. Alors que la Banque mondiale a approuvé un prêt de 50 millions de dollars américains «pour prévenir, détecter et répondre à la menace posée par le Covid-19 et renforcer les systèmes nationaux de préparation en matière de santé publique», les interventions de la Banque mondiale continuent d'être axées sur l'investissement privé. Un prêt de 1 milliard de dollars américains à la politique de développement axé sur la «croissance inclusive et la gestion budgétaire», a été approuvé le 19 mai 2020. Ce prêt vise à soutenir de nouvelles réformes en faveur des investissements privés qui s'accumulent, notamment les PPP, et «les domaines spécifiques nécessitant une attention urgente incluent la nécessité de permettre la tenue d'auditions d'arbitrage dans un siège d'arbitrage acceptable internationalement et la nécessité cruciale d'élargir la définition des événements politiques couverts par la politique du mécanisme d'appui gouvernemental et la lettre de soutien émise pour les projets PPP». Le prêt politique démontre clairement que «le GBM reste déterminé à soutenir le gouvernement dans la promotion du programme de PPP au Kenya».

La SFI, en revanche, a approuvé plusieurs projets d'appui aux institutions de financement qui opèrent au Kenya. Par exemple, elle a approuvé un prêt de 50 millions de dollars américains à la Diamond Trust Bank Kenya, la 7ème plus grande banque du Kenya et un conglomérat africain actif dans les pays voisins; et un prêt de 50 millions de dollars à Equity Bank Kenya, la deuxième plus grande banque du Kenya et une filiale d'un groupe opérant en Afrique de l'Est, dans le cadre de son programme de solution de fonds de roulement FTCF. Elle a également acquis une participation minoritaire dans la chaîne de supermarchés Naivas International Limited pour 15 millions de dollars américains, en co-investissant avec le fonds de capital-investissement français Amethis Finance.

Comme démontré, l'approche MFD intègre avec succès le secteur privé dans la fourniture de services publics de base. Cela peut être considéré comme faisant partie de la mise en œuvre du Consensus de Wall Street décrit par le professeur Gabor, qui cherche à réorganiser les interventions de développement autour de la vente de financements de développement au marché. Le programme se déroule sans entrave pendant la pandémie, malgré les multiples préoccupations concernant ses implications pour le développement, l'éradication de la pauvreté ou la protection sociale, qui ont été soulevées en ce qui concerne le Kenya et d'autres pays.

6. Conclusion et recommandations politiques

En réponse aux crises économiques et sociales auxquelles les pays en développement sont confrontés à la suite de la pandémie de Covid-19, le GBM a approuvé une réponse d'urgence («fast-track Covid-19 financing» - FTCF) de 14 milliards de dollars américains, et engagé 160 milliards de dollars de financement au cours des 15 prochains mois. Ce document analyse cette réponse et met en évidence la place centrale du secteur privé dans l'approche du GBM face à la pandémie et dans la phase de reprise.

Le document détaille cinq caractéristiques principales de la réponse du GBM à la pandémie.

1. La SFI et ses clients privés ont prévalu en termes d'allocation des ressources, de conception et de mise en œuvre des projets liés au Covid-19. L'accent mis sur le secteur privé comprend également un soutien renouvelé à l'utilisation par la SFI du financement mixte.

1. Les clients du secteur financier de la SFI et les entreprises multinationales ont particulièrement bénéficié de la réponse à la pandémie. À la fin de juin 2020, environ 68% (en valeur) des projets Covid-19 de la SFI ciblaient des institutions financières. Le but étant d'aider ostensiblement les MPME à gérer les conséquences de la pandémie, mais cette stratégie n'a pas encore produit de résultat. De plus, environ 50% des entreprises soutenues par la SFI sont soit détenues majoritairement par des multinationales, soit elles-mêmes des conglomérats internationaux.

2. Bien que le soutien des services publics de la BM (BIRD et IDA) soit présenté comme visant à renforcer les systèmes de santé publique, les pays bénéficiaires ont été exhortés à entreprendre des réformes structurelles visant à renforcer les marchés par des pratiques telles que la libéralisation et la déréglementation. Ces conditions politiques sont en contradiction avec la nécessité de renforcer la capacité de l'État à faire face aux multiples crises de la pandémie, du changement climatique et des inégalités.

3. La pression accrue pour «faire sortir l'argent» a soulevé des problèmes de mise en œuvre évidents. L'accent mis par la SFI sur les intermédiaires financiers n'a pas été conforme aux normes de transparence et de responsabilité, tandis que du côté de la Banque mondiale, des questions ont été soulevées concernant l'engagement des parties prenantes à mesure que les projets sont déployés. Cela s'ajoute à la réduction de l'espace de participation active pour les OSC et à l'augmentation des représailles contre les militants des droits humains.

4. Enfin, le GBM poursuit l'approche MFD en plaçant les PPP, et plus largement le secteur privé, au centre de la reprise.

La pandémie de Covid-19 a fourni au GBM l'occasion d'améliorer son approche MFD. Comme l'illustre l'étude de cas du Kenya, la mise en œuvre de cette approche implique un positionnement concordant et cohérent face à la création de marchés, qui se traduit par des interventions et des pratiques concrètes au niveau national. Le rôle central du secteur privé dans le développement en général, et la fourniture de services publics en particulier, est renforcé à la fois dans le discours et dans les pratiques, malgré peu de preuves, voire aucune, à l'appui d'une telle approche. Cette situation sera aggravée par l'espace budgétaire limité auquel les pays en développement seront probablement confrontés dans l'ère post Covid-19.

Recommandations politiques

La pandémie de Covid-19 a le potentiel d'ébranler considérablement les lents progrès accomplis par les pays en développement vers la réalisation des ODD.

Ce document suggère des recommandations politiques à court terme, axées sur la réponse au Covid-19, et des mesures à long terme qui permettraient de mieux relier l'institution à son mandat principal.

À court terme :

- Le GBM doit rétablir l'équilibre entre les secteurs publics et privés dans sa réponse au Covid-19, notamment dans ses modalités et instruments. Les pays en développement ont besoin de ressources concessionnelles pour renforcer leurs systèmes publics, en particulier la santé, l'éducation et la protection sociale, et pour stimuler la reprise économique. Surtout, la réponse du GBM au Covid-19 ne devrait pas contribuer à aggraver le problème de la dette.

- Tant dans sa réponse d'urgence qu'en ce qui concerne le financement à long terme, le GBM devrait abandonner les conditions politiques qui mettent à mal les politiques économiques et les mesures réglementaires visant à renforcer les économies nationales, les emplois, les moyens de subsistance et les droits civiques. Cela inclut l'abandon des conditions politiques qui favorisent le secteur privé et déstabilisent le renforcement des services publics et la fourniture de biens publics.

- Le GBM doit s'assurer que ses programmes d'urgence et à long terme soient cohérents avec la résilience climatique et le passage à des solutions à faibles émissions de carbone, tout en les renforçant. Cela implique une évaluation et une divulgation des impacts carbone des projets et des politiques qu'il promeut, tout en éliminant progressivement, et en évitant de s'impliquer dans, des projets qui aggravent la crise climatique au nom de la réponse au Covid-19.

- La SFI doit s'engager à divulguer publiquement les destinataires des ressources, ainsi que le but de ce soutien. Cela garantirait que les programmes de la SFI contribuent à préserver l'emploi et ne servent pas à renflouer les institutions financières privées.

- La SFI devrait cesser de soutenir les établissements de santé privés commerciaux qui mettent à mal la construction du système public et qui ont également des implications pernicieuses pour les femmes, les populations à faible revenu ou vulnérables.

À long terme :

Compte tenu des preuves qui mettent en évidence les antécédents problématiques du MFD, il est impératif que le GBM réévalue cette approche. Si le GBM souhaite «reconstruire en mieux», il doit tenir compte des vastes implications de son programme et s'orienter vers une approche fondée sur les droits humains qui développe la résilience des systèmes publics et les renforce.

Fondamentalement, cela exigera des niveaux adéquats de financement public, notamment en luttant contre l'évasion et la fraude fiscale, et en utilisant l'APD pour renforcer la fourniture de services publics. Le GBM, en tant qu'acteur de premier plan du développement, devrait repenser son approche du financement mixte. De plus, l'annulation immédiate des paiements de la dette devrait être liée à une approche plus globale de la résolution de la crise de la dette, sous les auspices de l'ONU. Cela permettrait une reprise équitable et résiliente conforme aux ODD et aux engagements de Paris.

Remerciements

Ce chapitre a été rédigé par Ourania Dimakou, maître de conférences en économie à l'Université SOAS de Londres; María José Romero, responsable des politiques et du plaidoyer d'Eurodad et doctorante en économie du développement, Université SOAS de Londres; et Elisa Van Waeyenberge, maître de conférences et co-responsable par intérim du Département d'économie de l'Université SOAS de Londres.

Ce chapitre est basé sur le document d'information de référence qui peut être trouvé à l'adresse: **www.eurodad.org/never_let_a_pandemic_go_to_waste**

SOAS University of London

SOAS Economics Department
www.soas.ac.uk/economics
Hodeconomics@soas.ac.uk

Institutions de financement du développement et Covid-19 : il est temps de se réinventer

Par Jan Van de Poel

Introduction

Entre le 9 et le 12 novembre 2020, plus de 400 banques publiques de développement (BPD) se réuniront (virtuellement) lors du premier sommet «Finance en commun», pour discuter de la manière dont elles contribueront à l'effort mondial de reprise liée au Covid-19. Les institutions de financement du développement (IFD) - une partie importante du paysage varié des BPD - est appelée par les décideurs à jouer un rôle clé dans ces efforts, en favorisant la croissance et la création d'emplois. Cependant, une analyse de la façon dont les IFD réagissent à la crise du Covid-19, suggère qu'elles sont incapables de favoriser des entreprises inclusives et durables et de stimuler une transition indispensable vers des économies à faible émission de carbone.

Alors que le monde s'efforce de contenir le coronavirus et de se remettre de ses impacts sociaux et économiques, les IFD se positionnent comme «la ligne de front vitale dans la lutte pour préserver [les entreprises]» dans les pays en développement, et appellent les actionnaires publics à augmenter le capital de financement. De même, les partisans du rôle des IFD dans le développement plaident pour une plus grande prise de risque par les IFD, un assouplissement des critères de crédit et une intensification du financement mixte. Les décideurs politiques envisagent également que les IFD jouent un rôle de premier plan pour appuyer le secteur privé, réduire les risques et améliorer l'environnement des affaires, sous le titre de «reconstruire en mieux».

La montée en puissance des IFD n'est pas nouvelle. Au cours des dernières décennies, elles sont devenues un élément clé de l'architecture de financement du développement à la suite d'un changement de discours et de pratique plus important donnant la priorité au secteur privé. Entre 2003 et 2018, le portefeuille consolidé des IFD européennes a été multiplié par cinq. En 2018, cinq IFD bilatérales aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas ont engagé plus de 12 milliards de dollars américains en faveur d'entreprises du secteur privé, soit l'équivalent de plus de 10% de l'aide publique au développement (APD) totale de ces pays.

Eurodad a critiqué cette tendance en soulignant le risque de détourner les rares ressources de développement des interventions et des modalités qui se sont avérées efficaces pour obtenir des résultats en matière de développement. Le rôle des IFD en tant qu'actrices du développement a été remis en question, car les preuves mettent en évidence un manque d'impact sur le développement, ainsi qu'un manque d'alignement sur les principes d'efficacité et de financement responsable, notamment le peu de responsabilité et de transparence, l'aide potentielle liée, l'augmentation du fardeau de la dette et la contribution à des pratiques fiscales déloyales. De plus, les interventions des IFD devraient être considérées comme complémentaires à des mesures systémiques beaucoup plus larges, telles que l'élargissement et l'approfondissement de l'allégement de la dette, qui pourraient créer un espace budgétaire permettant aux pays d'élaborer des programmes nationaux visant à soutenir ceux qui perdent leur emploi et leurs moyens de subsistance, et renforcer les entreprises ayant le potentiel d'amener les économies sur une voie durable.

Cette note d'information propose une analyse de la réponse de cinq grandes IFD à la pandémie depuis mars, et constate que les IFD ont du mal à «démontrer leur valeur en tant qu'actrices du développement». Cette note d'information constate également que ces institutions et leurs modèles d'entreprise ne sont pas suffisamment équipés pour démontrer l'additionnalité et leur appui aux acteurs économiques locaux les plus touchés par la pandémie et qui sont essentiels pour une reprise centrée sur les personnes, qui place les pays en développement sur une voie plus durable et inclusive. Cette note se termine par la présentation des éléments clés d'un programme de réforme d'urgence pour les IFD en tant qu'actrices du développement.

55

Que sont les Institutions de financement du développement ?

Les institutions de financement du développement (IFD) sont un sous-ensemble de banques publiques de développement. Ce sont des institutions spécialisées créées pour soutenir des objectifs de politique publique, principalement des activités du secteur privé dans les pays en développement. Dans la plupart des cas, elles sont majoritairement détenues par les gouvernements et bénéficient de garanties publiques, tandis que certaines s'appuient sur des fonds publics de développement déclarés comme aide publique au développement (APD).
Les IFD bilatérales sont généralement originaires de pays du Nord, comme la néerlandaise FMO ou la française Proparco, ou font partie d'une plus grande banque bilatérale de développement, comme l'allemande DEG - toutes les trois comptant parmi les plus importantes au monde. L'IFD américaine Development Finance Corporation a été créée en 2018 après la fusion de l'IFD indépendante Overseas Private Investment Corporation et de plusieurs autres fonds et agences. Les IFD multilatérales sont les branches du secteur privé des banques de développement multilatérales et régionales, détenues par les gouvernements nationaux. La plus grande IFD multilatérale est la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale.

Comment les Institutions de financement du développement répondent-elles au Covid-19 ?

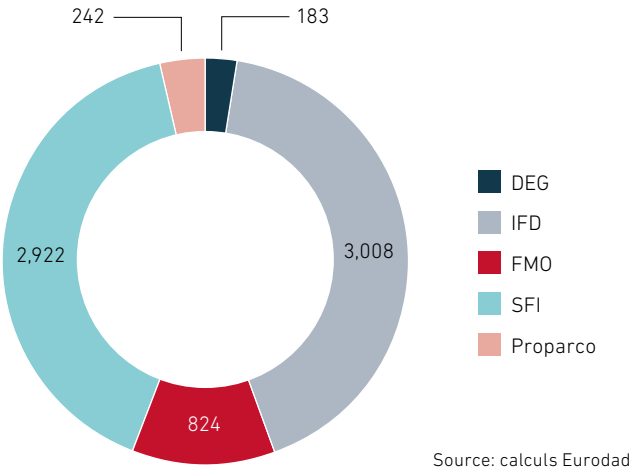
Entre mars 2020 - lorsque le Covid-19 a été déclaré comme pandémie mondiale et que des mesures de confinement ont été mises en œuvre en dehors de la Chine - et début octobre, quatre grandes IFD bilatérales et la SFI ont engagé au moins 7 milliards de dollars d'investissements supplémentaires.

Types d'investissement

Il est difficile de définir un investissement moyen des IFD, mais les bénéficiaires ont tendance à être de grandes entreprises ou des entreprises de premier plan sur un marché intérieur national. De nombreux clients des IFD sont cotés en bourse, ce qui leur permet d'accéder à des financements commerciaux considérables. Des recherches antérieures, basées sur des données recueillies entre 2012 et 2018, ont révélé que la taille médiane de l'engagement se situait entre 7,6 et 22,8 millions de dollars.

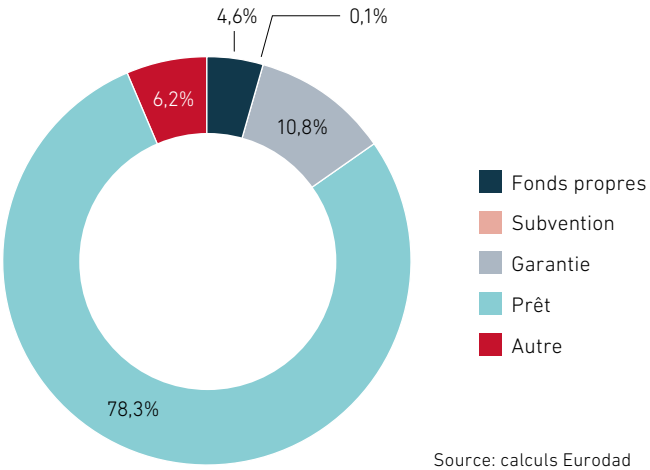
En réponse au Covid-19, certaines IFD se sont d'abord concentrées sur le soutien aux clients existants, en fournissant des liquidités pour surmonter les impacts immédiats de la crise. Cela se reflète dans le fait que 78% des projets d'investissement prennent la forme de prêts, tandis que 90% des investissements qui ont pu être retracés impliquent des clients existants.

Figure 1:
Total des investissements de quatre IFD et SFI entre mars et octobre 2020 (million de $EU)



Source: calculs Eurodad

Figure 2:
Instruments financiers utilisés par les IFD et les SFI



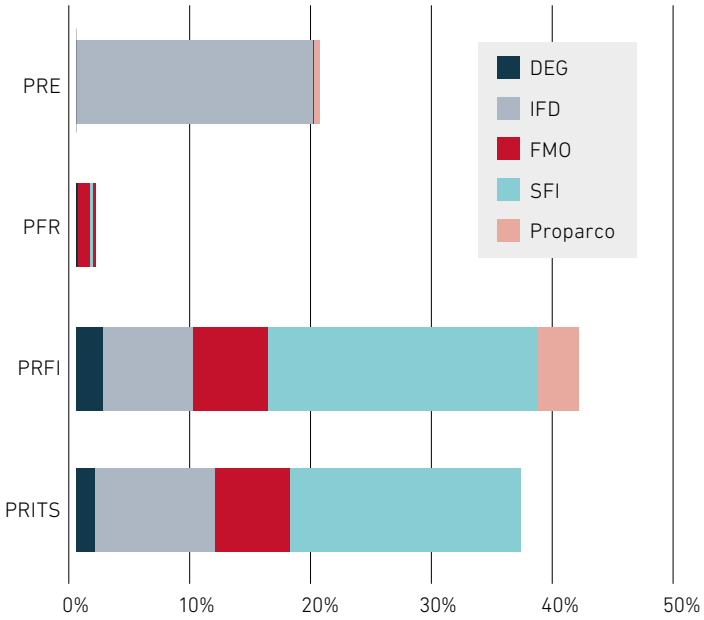
Source: calculs Eurodad

Dans leurs plans de réponse, certaines IFD ont également mis l'accent sur la nécessité de fournir un financement fondé sur des subventions, notamment une assistance technique, pour aider les entreprises à atténuer les effets du coronavirus sur leurs activités commerciales. Ce type d'investissement paraît marginal car seulement 0,1 pour cent des investissements pour lesquels nous avons pu identifier l'instrument financier utilisé, a été octroyé sous forme de subventions. Un troisième élément de la réponse se concentre sur l'apprentissage, l'échange d'informations et la coordination entre les IFD elles-mêmes et les IFD et les entreprises clientes. Certaines IFD prévoyaient de réorienter leurs investissements vers le secteur de la santé. Le CDC du Royaume-Uni, par exemple, a fourni des garanties aux fournisseurs de produits médicaux - tels que BASF - pour accroître l'accès aux fournitures médicales dans les pays en développement. En juillet, l'institution britannique a fourni une garantie de 50 millions de dollars permettant à l'UNICEF de s'approvisionner auprès de fabricants commerciaux.

Bénéficiaires des investissements

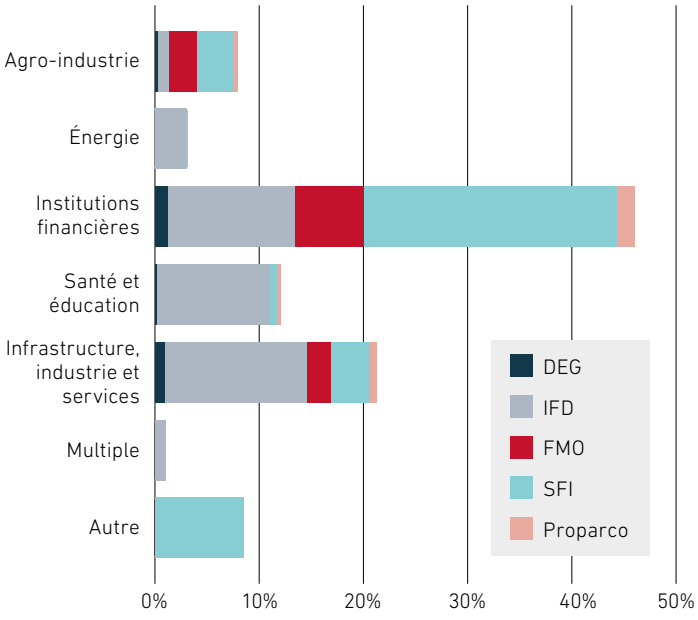
On reproche souvent aux IFD de concentrer les investissements sur les marchés développés et plus matures, tandis que l'additionnalité et les rendements potentiels du développement devraient être beaucoup plus élevés dans les économies à faible revenu. Notre analyse de la réponse des IFD à la pandémie de Covid-19 présente un tableau similaire. Compte tenu du fait que plus de 30% des investissements de notre échantillon ont une portée régionale ou mondiale, plus de 75% des investissements de portée nationale sont destinés aux pays à revenu intermédiaire. Une part substantielle sert également des économies à revenu élevé, principalement en raison d'un décret élargissant les attributions de l'institution américaine US Development Finance Corporation au financement de projets liés à la réponse nationale américaine au Covid-19. Seuls 2% de l'investissement total de portée nationale sont réalisés dans des pays à faible revenu.

Figure 3:
Investissement des IFD par statut de revenu du pays



Source: calculs Eurodad (excluant les investissements à portée régionale/mondiale)

Figure 4:
IFD par secteur



Source: calculs Eurodad

Dans le même ordre d'idées, les investissements des IFD se concentrent sur un nombre limité de secteurs susceptibles d'être commercialement viables, tels que les services financiers et les infrastructures. La justification de cette prédilection pour les secteurs financiers est le besoin de résoudre la problématique de l'accès au financement pour les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), auxquelles le secteur financier rétrocédera. Nos données montrent que cette forte concentration sur le secteur financier reste inchangée dans la réponse au Covid-19, avec plus de 65% des investissements dans notre échantillon d'institutions et d'infrastructures financières cibles. Fait intéressant, la santé et l'éducation représentent 12% du total des investissements. Une étude antérieure menée par Overseas Development Institute, basée sur les engagements de huit IFD entre 2012 et 2018, a révélé que moins de 3% de l'investissement total cible directement le secteur de la santé.

Bien que la mission et l'objectif des IFD soient de financer des projets de réduction de la pauvreté dans le secteur privé local des pays en développement pour lesquels les capitaux privés ne sont pas disponibles à des conditions raisonnables, les données montrent que certaines IFD servent les intérêts des bailleurs de fonds. Dans le cas de la SFI, à partir de fin juin 2020, environ 50 pour cent des entreprises soutenues par la SFI dans le cadre du Covid-19 étaient soit détenues majoritairement par des sociétés multinationales, soit elles-mêmes des conglomérats internationaux. Les cinq plus gros investissements réalisés par DFC entre mars et octobre 2020, comprennent deux entreprises basées aux Etats-Unis (la société Kodak et Trans Pacific Network basé au Nevada) et un au Royaume-Uni (Prodigy Finance, une plate-forme fintech spécialisée qui fournit des prêts étudiants). L'Institut de financement de développement allemand DEG a un programme spécifique - AfricaConnect – qui fournit un soutien aux entreprises européennes opérant en Afrique et offre un financement de crise dans le cadre de sa réponse au Covid-19.

Cette analyse soulève la question de savoir si les pays, les secteurs et les clients qui en ont le plus besoin sont réellement ciblés par certaines IFD. La forte dépendance des IFD envers le secteur financier risque de les rendre inefficaces. Des recherches récentes de la Banque mondiale montrent que les MPME qui sont les plus durement touchées par la crise, ont besoin de financements basés sur des subventions plutôt que sur des prêts pour survivre à la pandémie. L'analyse montre que la majorité des MPME ne se tourne pas vers les banques pour obtenir de l'aide.

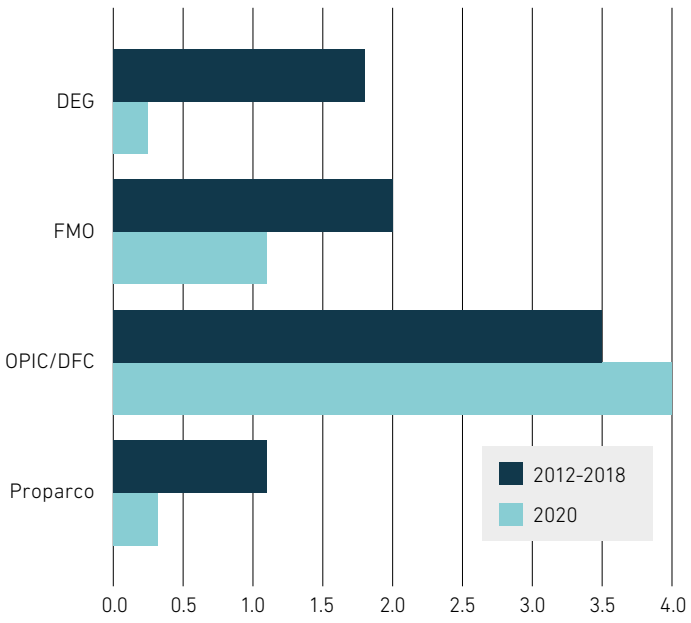
Cela indique que les réponses des IFD sont hors cible et s'ajoutent aux inégalités existantes en termes d'accès au financement pour les MPME. En outre, l'accent mis sur les intermédiaires financiers s'accompagne de défis particuliers en matière de transparence et de responsabilité.

Une préoccupation supplémentaire est la concentration accrue des IFD dans le secteur de la santé. Bien que le secteur privé puisse jouer un rôle dans la fourniture de soins de santé, les IFD doivent être extrêmement prudentes lorsqu'elles se lancent dans ce secteur car cela peut contribuer à une privatisation plus poussée ou à la commercialisation des services de santé publique, à créer des barrières financières pour ceux qui en ont besoin et à entraver involontairement les efforts nécessaires pour réduire les inégalités d'accès aux soins de santé.

Qu'en est-il de l'additionnalité ?

La logique de développement que prônent les IFD se base principalement sur «l'additionnalité financière». Cela signifie que les IFD doivent soutenir des investissements qui n'auraient pas eu lieu si le marché avait eu libre cours. Avant la crise du Covid-19, les IFD avaient du mal à démontrer leur additionnalité financière. Dans leur réponse à la crise financière de 2007-2008, l'additionnalité des IFD était

Figure 5:
Les IFD sont-elles contracycliques ?



Source: calculs Eurodad

également limitée. Notre analyse évoque la contestable additionnalité financière dans les réponses actuelles à la crise du Covid- 19, compte tenu de sa forte concentration sur les marchés matures. De plus, l'argument selon lequel les IFD sont anticycliques en temps de crise n'est pas convaincant. À l'exception de la DFC américaine, les engagements totaux attendus des IFD bilatérales sélectionnées en 2020, sont bien inférieurs à la moyenne de 2012-2018 (voir figure 5). Le fait que seulement 10% des investissements identifiables impliquaient de nouveaux clients, jette un doute supplémentaire sur l'additionnalité des opérations des IFD en réponse à la crise.

Conclusion : il est nécessaire de repenser les IFD

Alors que la communauté internationale est appelée à faire face à une crise sanitaire, humanitaire et économique sans précédent, les IFD ont la responsabilité non seulement de réagir de manière adéquate, mais aussi de repenser la manière dont elles opèrent et comment elles peuvent au mieux soutenir la conception d'un système économique plus juste et plus durable. Le Covid-19 entraînera une augmentation de la pauvreté mondiale pour la première fois depuis plus de deux décennies. En tant qu'acteurs du développement, les IFD ont pour mandat de lutter contre la pauvreté et de contribuer à une économie durable et équitable. Sur la base de cette analyse de la réponse des IFD à la pandémie, nous avons trouvé peu de preuves montrant que les IFD sont prêtes pour cette tâche, que ce soit en raison de leur taille ou de la manière dont elles allouent leur soutien.

Il ne fait aucun doute que les IFD peuvent jouer un rôle dans certains domaines, notamment la fourniture de capitaux aux secteurs innovants qui soutiennent la transition indispensable vers des économies à faibles émissions de carbone ou des capitaux vers les MPME contraintes. Cependant, le modèle d'activité des IFD ne semble pas adapté pour répondre à la crise, car elles ne sont pas prêtes à prendre des risques dans leurs opérations et ont tendance à se concentrer sur des cibles faciles. Pour assumer un rôle d'acteur du développement, il est urgent de repenser les IFD sur la base d'une compréhension plus réaliste de leur rôle et d'une transformation de leur modèle économique.

Dans les jours et semaines à venir, les décideurs politiques auront l'occasion de se lancer dans un effort ambitieux pour repenser le rôle et la place des IFD dans le paysage du financement du développement. Nous formulons des recommandations clés pour alimenter ces discussions :

- **Les IFD doivent être réorientées pour soutenir un secteur privé différent**

  Les IFD doivent aller au-delà d'une focalisation étroite sur la croissance économique et prioriser les investissements qui favorisent la transition vers une économie durable et inclusive dans les pays en développement. Cela nécessite de se concentrer sur les rendements du développement plutôt que sur les rendements financiers et d'adapter les modèles commerciaux pour permettre une plus grande prise de risque. Les décisions de financement du gouvernement donateur devraient être fondées sur une évaluation des résultats de développement, tout en évitant de réduire l'investissement sur d'autres points tels que l'appui budgétaire ou le financement sous forme de subventions pour les infrastructures sociales ayant un impact sur le développement démontré.

- **La nécessité pour les IFD de ne pas se contenter de «ne pas nuire» mais de devenir aussi transformatrices**

  Les IFD doivent assumer la responsabilité des résultats sociaux et environnementaux de toutes leurs activités, notamment au regard des droits humains, des droits du travail, du climat et des impacts sur le genre.
  Leurs politiques et opérations devraient être alignées sur l'Accord de Paris et contribuer activement à la lutte contre le changement climatique. Les IFD doivent veiller à ce que les entreprises avec lesquelles elles travaillent, en tant que clients ou partenaires, n'évitent de se soustraire aux impôts. Les IFD devraient promouvoir l'égalité des genres et les droits des femmes, dans la mesure du possible, et s'assurer que les investissements sont inclusifs en matière de genre. Les IFD devraient également s'abstenir d'investir dans ce qui pourrait contribuer davantage à la privatisation et à la commercialisation des services publics tels que la santé et l'éducation.

- **La nécessité pour les IFD d'améliorer la gouvernance et la responsabilité**

  Les IFD doivent remédier de toute urgence aux nombreux manquements identifiés par les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes en termes d'obligations envers les droits humains, et d'engagement et de responsabilité des parties prenantes. Cela doit aller au-delà des clients des IFD et inclure les communautés affectées. Les IFD doivent avoir la capacité interne d'évaluer et de démontrer systématiquement les impacts de leurs politiques et décisions d'investissement, et disposer de procédures efficaces en matière de droits humains, d'environnement, de genre et de fiscalité, qui soient auditées au préalable puis accompagnées de mécanismes de supervision et de suivi.

Annexe : note méthodologique

Les conclusions présentées dans cette note sont basées sur une analyse de la réponse de quatre grandes IFD bilatérales (FMO aux Pays-Bas, DEG en Allemagne, Proparco en France et la Development Finance Corporation aux Etats-Unis) et la Société financière internationale (SFI) du Groupe de la Banque mondiale. Les quatre institutions bilatérales représentent environ 60 pour cent du portefeuille total des institutions européennes de financement du développement (IEFD) en 2015. En incluant le CDC britannique, cela représenterait 76 pour cent. Malheureusement, des informations détaillées sur les projets d'investissement de CDC pour 2020 ne sont pas accessibles au public.

DFC est la plus grande IFD bilatérale au monde et SFI est la plus grande IFD multilatérale. Pour chacune des cinq IFD de ce rapport, nous avons rassemblé un ensemble de données sur les projets d'investissement signés entre mars et octobre 2020 à l'aide de données accessibles au public. Dans le cas où des informations détaillées sur les instruments de financement ou les secteurs faisaient défaut, nous avons passé au crible les descriptions de projet pour identifier le secteur et l'instrument quand cela se révélait être possible. Dans ces cas, il réside une possibilité d'erreur ou d'interprétation subjective. Compte tenu de la nature des sources de données disponibles, les données présentées peuvent sous-estimer les valeurs réelles des réponses des IFD.

IFD	Données	Source
FMO	92 projets inclus dans la carte du monde de FMO	https://www.fmo.nl/worldmap
DFC	31 projets couverts dans les communiqués de presse de DFC	https://www.dfc.gov/media/press-releases
DEG	11 projets couverts dans la salle de presse de DEG	https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/Presse/
Proparco	14 projets figurant sur la carte interactive de Proparco	https://www.proparco.fr/en/page-thematique-axe/investment-funds
SFI	50 projets figurant sur le site de la SFI sous le nom de «projets en réponse au Covid-19»	https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e8a18446-a180-468f-a86d-1da3ddd5ee99/20200929-IFC-Covid-19-Response-Projects.pdf?MOD=AJPERES&CVID=njr15Ap

Ce chapitre est basé sur le document d'information de référence qui peut être trouvé à l'adresse:
https://www.eurodad.org/development_finance_institutions_and_covid_19_time_to_reset

Développement à l'arrêt

Prêts du Fonds monétaire international et austérité post Covid-19

Par Daniel Munevar

Résumé

> Nous devons reconnaître que cette crise nous invite à renforcer notre résilience pour l'avenir. Cela signifie investir dans l'éducation, les capacités numériques et le capital humain - les systèmes de santé et les systèmes de protection sociale. Nous devons nous assurer que les autres crises qui nous attendent - comme la crise climatique - sont bien intégrées et traitées. Et nous devons tout faire pour que les inégalités et la pauvreté - notamment les inégalités entre les genres – ne refassent surface.»
>
> Kristalina Georgieva, directrice générale du FMI

Une analyse des rapports des services du Fonds monétaire international (FMI) pour 80 pays, mené par Eurodad, illustre une sombre décennie à venir pour les pays en développement. Les rapports du FMI ont été préparés dans le cadre du processus d'approbation de l'aide financière entre mars et septembre 2020. Ils révèlent une réponse multilatérale insuffisante et inadéquate à la pandémie de Covid-19, qui enfermera un grand nombre de pays dans une crise de la dette et de l'austérité pendant au moins une décennie. La nécessité de protéger et d'augmenter les investissements pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et une reprise équitable et verte, est abordée dans chaque intervention publique des responsables du FMI. Cependant, ces engagements sont difficiles à trouver dans la conception des programmes du FMI.

Les programmes du FMI sont en passe d'arrêter les efforts de développement au cours de la prochaine décennie.

Principales conclusions de l'analyse :

- Austérité : plus dure, plus rapide, plus large. 72 Soixante-douze pays devraient entamer un processus d'assainissement budgétaire dès 2021. Des augmentations d'impôt et des réductions des dépenses seront mises en œuvre dans les 80 pays d'ici 2023. Entre 2021 et 2023, ces pays appliqueront des mesures d'austérité représentant en moyenne 3,8 pour cent du PIB. L'ajustement concentrera les décaissements en début de période, ne laissant pas de temps de récupération. Plus de la moitié des mesures projetées, équivalant à 2% du PIB, auront lieu en 2021. Le caractère synchronisé de l'ajustement remet en question la probabilité d'une forte reprise telle que prévue par le FMI.

- Une réponse au Covid-19 entravée : 80 pays ont mis en œuvre un ensemble de réponses au Covid-19, représentant 2,2 pour cent du PIB en 2020. L'incapacité de fournir un financement sous forme de dons et d'offrir un allégement de la dette a contraint 40 de ces pays à réduire les budgets publics pour apporter une réponse à la pandémie. Ces pays ont mis en œuvre des réductions de dépenses compensatoires d'un montant de 2,6% du PIB en 2020.

- Payer quatre fois les coûts de la pandémie : l'austérité est la réponse du FMI aux implications budgétaires de la pandémie. L'austérité est conçue pour libérer des ressources pour stabiliser les niveaux d'endettement et faire face au service de la dette. 59 pays ont des plans d'assainissement budgétaire prévus sur les 3 prochaines années, qui sont plus importants que les enveloppes budgétaires des réponses au Covid-19 mis en œuvre en 2020. L'assainissement budgétaire représente 4,8 fois le montant des ressources allouées aux enveloppes du Covid-19 en 2020.

- Transfert du fardeau sur les personnes vulnérables : les programmes d'ajustement visent à augmenter les revenus grâce à une augmentation des impôts indirects, et en particulier de la TVA. Il a été prouvé que les augmentations de la fiscalité indirecte ont des effets négatifs sur les inégalités de revenus et entre les genres. Cela remet en question les appels du FMI à une reprise juste et équitable. Pour un groupe de 59 pays pour lesquels des données sont disponibles, 39 devraient augmenter la part des impôts indirects dans le total des recettes publiques. On s'attend à ce que 40 pays augmentent le recouvrement des impôts indirects de 0,4% du PIB par rapport aux niveaux d'avant la crise.

- Sacrifier les services publics : réduction des comptes de dépenses publiques pour les trois quarts du total de l'ajustement. Les dépenses devraient diminuer de 2,6% du PIB entre 2020 et 2023. Au moins 41 pays se retrouveront avec des dépenses publiques inférieures aux niveaux d'avant la crise. Les réductions sont substantielles par rapport à la fourniture de services publics. 40 pays devraient mettre en œuvre des réductions de dépenses équivalentes ou supérieures à leurs budgets actuels de la santé.

- Des fardeaux de la dette et des vulnérabilités plus lourdes : 56 pays se retrouveront avec des niveaux de dette publique plus élevés d'ici 2023. 55 se retrouveront avec une augmentation des paiements du service de la dette vis-à-vis de leurs créanciers. 30 pays paieront chaque année à leur créancier un montant supplémentaire équivalant à leur enveloppe Covid-19 de 2020, au titre de l'augmentation du service de la dette d'ici 2023. Les analyses de viabilité de la dette (AVD) du FMI qualifient cette dynamique de la dette de «soutenable» dans 76 pays.

- Développement à l'arrêt : la décision qui vise à donner la priorité au paiement de la dette suivi d'un assainissement budgétaire, paralysera les efforts de développement dans les années 2020. La réalisation des ODD et des engagements de l'Accord de Paris sur le climat, d'ici 2030, sera irrémédiablement hors de portée. Pour 46 pays pour lesquels des données sont disponibles, une décennie de mesures d'austérité réduira les dépenses publiques de 25,7 à 23% du PIB entre 2020 et 2030. Les dépenses publiques en 2030 devraient se stabiliser en deçà des niveaux d'avant la crise. Dans le même temps, les exigences accrues du service de la dette obligeront 20 pays à payer à leurs créanciers des montants supplémentaires équivalant à l'enveloppe allouée au Covid-19, et ce, chaque année pendant le reste de la décennie.

- Que des dettes et pas de développement durable : les programmes du FMI accordent explicitement la priorité aux paiements aux créanciers plutôt qu'aux besoins de la population locale. Ceci est le résultat d'une méthodologie de viabilité de la dette défectueuse, qui est incapable de rendre compte des besoins de financement pour atteindre les ODD et les engagements de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Sur 80 rapports des services du FMI, seuls 20 font référence au changement climatique. Seuls sept mentionnent les ODD. Dans un seul cas, celui de Samoa, le changement climatique est pris en compte dans les analyses de la viabilité de la dette.

Ce rapport illustre l'échec dramatique du FMI et de la communauté internationale à répondre à la pandémie de Covid-19. Les mesures adoptées pour faire face à la récession économique actuelle sont bien en deçà des efforts nécessaires pour répondre à l'ampleur actuelle des besoins dans les pays du Sud. Les projections et recommandations du FMI pour l'assainissement budgétaire ont donné le ton d'une nouvelle «décennie perdue» pour le développement. La situation à laquelle nous sommes confrontés à la suite de la pandémie, signifie un besoin encore plus grand d'une action mondiale concertée centrée sur les droits humains, le développement durable, l'égalité des genres et la justice climatique.

Introduction

Une analyse des rapports des services du Fonds monétaire international (FMI) pour 80 pays, mené par Eurodad, illustre une sombre décennie à venir pour les pays en développement. Les rapports du FMI ont été préparés dans le cadre du processus d'approbation de l'aide financière entre mars et septembre 2020. Ils révèlent une réponse multilatérale insuffisante et inadéquate à la pandémie de Covid-19, qui enfermera un grand nombre de pays dans une crise de la dette et de l'austérité, longue d'au moins une décennie.

Le rapport montre que 72 pays ayant reçu un financement du FMI, devraient entamer un processus d'assainissement budgétaire dès 2021. Des augmentations d'impôts et des réductions de dépenses doivent être mises en œuvre dans les 80 pays d'ici 2023. Ces pays mettront en œuvre des mesures d'austérité d'une valeur moyenne de 3,8 pour cent du produit intérieur brut (PIB) entre 2021 et 2023. Les décaissements liés à cet ajustement seront effectués en début de période, ce qui ne laissera pas de temps de récupération. Plus de la moitié des mesures projetées, soit 2% du PIB, seront appliquées en 2021. Le caractère synchronisé de l'ajustement remet en question la probabilité d'une forte reprise telle que prévue par le FMI. En conséquence, les pays de programme du FMI auront des dettes plus importantes et moins de ressources pour financer leur développement.

La nécessité de protéger et d'augmenter les investissements pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et une reprise équitable et verte sont présentes dans chaque intervention publique des responsables du FMI. Cependant, ces engagements sont difficiles à trouver dans la conception des programmes du FMI. Les programmes du FMI sont en passe d'arrêter les efforts de développement au cours de la prochaine décennie.

Ce rapport comprend six sections. La première section décrit les sources de données. Dans la deuxième section, le rapport donne un aperçu de l'aide financière du FMI depuis le déclenchement de la pandémie Covid-19. La troisième section analyse l'impact immédiat du Covid-19 sur la dette et les budgets publics, tandis que la quatrième section examine les projections du FMI sur l'assainissement budgétaire des pays de programme et leurs implications pour 2020-2023.La cinquième section présente une analyse des conséquences du financement d'urgence du FMI d'ici à 2030 et, enfin, la sixième section conclut avec les recommandations politiques d'Eurodad.

1. Sources de données

Les demandes officielles d'aide financière des pays membres du FMI sont traitées par le Conseil d'administration du FMI. L'approbation formelle d'une demande par le Conseil se fonde sur un rapport préparé par les services du FMI. Le rapport de notation fournit une évaluation de la situation dans le pays et des critères requis pour qu'un membre reçoive un soutien financier. Dès l'approbation de la demande d'aide financière par le Conseil, le rapport des services du FMI est publié parallèlement à une annonce officielle.

Cette étude est basée sur l'analyse des rapports des services du FMI pour 80 pays. Ces derniers ont été préparés dans le cadre du processus d'approbation de l'aide financière du FMI entre mars et septembre 2020. Au cours de cette période, le FMI a approuvé 96 programmes pour 81 pays pour un total de 95 milliards de dollars américains. 54 de ces pays peuvent participer à l'Initiative de suspension du service de la dette du G20 (ISSD). Les 27 autres représentent les pays à revenu élevé et intermédiaire exclus de cette initiative. Sur le chiffre total, 17 pays sont des petits États insulaires en développement (PEID). La liste des pays inclus dans l'analyse se trouve dans l'annexe et dans l'ensemble des données en ligne.

2. Un aperçu de l'aide financière du FMI

Depuis le début de la pandémie de Covid-19, les prêts du FMI ont été approuvés grâce à une combinaison de nouveaux arrangements et d'augmentations pour les programmes existants. Les nouveaux arrangements se composent principalement de crédits fournis par le biais de la facilité de crédit rapide (FCR) et de l'instrument de financement rapide (IFR). Les augmentations comprennent la fourniture de financements supplémentaires par le biais d'outils existants comme les accords de confirmation (SBA), la facilité élargie de crédit (FEC), le mécanisme élargi de crédit (MEDC) et les lignes de crédit modulable (LCM).Le tableau 1 résume la répartition du financement entre les différentes facilités.

Trois problèmes soulevés par les chiffres du tableau 1 doivent être abordés. Premièrement, les montants effectivement décaissés par le FMI ne représentent qu'une fraction des chiffres approuvés. 55 pour cent des prêts approuvés correspondent à la ligne de crédit modulable (LCM). Il s'agit d'une ligne de crédit préapprouvée à laquelle seuls le Chili, la Colombie et le Pérou ont accès. À ce jour, aucun pays n'a contacté le FMI pour accéder aux fonds disponibles via la LCM. En conséquence, le financement d'urgence effectivement fourni par le FMI est minime par rapport au chiffre global. Seuls 36,1 milliards de dollars américains ont été décaissés à ce jour.

Table 1: Facilités de financement du FMI en fonction du montant approuvé et du risque de surendettement des pays

Facilité de financement	Conditionnalité	Concession-nalité	Programmes approuvés	Risque de surendettement des pays		Montants approuvés (en milliards $EU)
				En détresse / Élevé / Insoutenable*	Modéré / Faible / Viable	
Facilité de crédit rapide (FCR)	Aucune ou limitée**	Oui	43	22	21	7.3
Financement rapide	Aucune ou limitée**	Non	36	2	34	21.7
Facilité de crédit de confirmation (FCC) / Facilité élargie de crédit (FEC)	Oui	Oui	5	4	1	0.4
Accord de confirmation (SBA) / Mécanisme élargi de crédit (MEDC)	Oui	Non	8	2	6	13.1
Ligne de crédit modulable (LCM)	Non	Non	3	0	3	52.1
Total	–	–	**95*** **	**30**	**65**	**95**

* Comprend les pays évalués par l'analyse de viabilité de la dette des pays avec un accès au marché (AVD PAM), présentant une dette publique soutenable mais avec une probabilité faible.
** Les programmes peuvent inclure des actions antérieures (voir encadré 1).
*** Au moins 26 pays ont reçu un financement par le biais de plus d'un mécanisme selon les données disponibles au 25 septembre 2020.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

Le deuxième problème concerne le rôle des conditionnalités dans le cadre de la conception et de l'approbation du programme. Les conditionnalités se réfèrent aux ajustements de politique requis par le FMI pour donner accès au financement. Il a été prouvé que les conditionnalités du FMI mettent en péril la marge de manœuvre relative aux politiques intérieures, et limitent la capacité des gouvernements à fournir des services publics et à remplir leurs obligations en matière de droits humains envers les citoyens. Trois des facilités de financement, la FEC, l'IFR et la LCM, n'impliquent pas l'utilisation de conditionnalités ex ante pour débloquer le financement du FMI. Ces arrangements représentent 82% des facilités de financement approuvées par le FMI depuis le début de la pandémie. En conséquence, les projections budgétaires incluses dans ces programmes représentent des engagements non contraignants (encadré 1).

La mise à disposition d'un financement d'urgence sans conditionnalités à un grand nombre de pays est une évolution positive. Cependant, au moins 14 pays courent un risque réel de devoir exiger un programme à long terme du FMI. Cela concerne la troisième question à traiter, autrement dit le profil de risque de surendettement des pays bénéficiant d'un financement du FMI. 30 prêts, pour la plupart au titre de la FEC, ont été approuvés à 26 pays considérés soit en risque élevé, soit en situation de surendettement par le Cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu du FMI (CVD PFR), soit leur dette n'est pas considérée comme soutenable dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette des pays avec un accès aux marchés (AVD PAM).

Dans ce groupe, 13 pays ont déjà mis en place un programme à long terme du FMI : facilité de crédit rapide, accord de confirmation, facilité élargie de crédit ou mécanisme élargi de crédit. Les 14 autres n'ont reçu une aide financière que par le biais de la FCR ou de l'IFR. Ce groupe comprend de grands pays africains, dont le Tchad, le Ghana et le Kenya. Plusieurs pays à revenu élevé et intermédiaire dont les dettes sont considérées comme soutenables, mais présentent un degré élevé de vulnérabilité, risquent également de passer à un programme à long terme du FMI. Les pays ayant d'importants besoins de financement dans les années à venir, auront sans doute également besoin de prêts supplémentaires du FMI (voir section 3).

Le degré élevé de vulnérabilité de ces pays signifie que même une légère détérioration de leurs conditions de financement pourrait suffire à les pousser au surendettement. Ce sont des candidats de choix pour la transition vers un programme complet du FMI. Les objectifs et politiques budgétaires inclus dans les accords FCR, IFR et LCM, cesseraient d'être non contraignants. Les pays qui

demanderaient un financement supplémentaire au-delà des quotas fixés pour ces facilités, par le biais d'une facilité de crédit de confirmation, d'un accord de confirmation, d'une facilité élargie de crédit ou d'un mécanisme élargi de crédit, seraient soumis à des conditionnalités sous la forme d'actions préalables, de critères de performance et de repères structurels. Les implications d'une telle évolution seront examinées dans les sections quatre et cinq de ce rapport. L'analyse porte maintenant sur l'impact de la crise sur la dette et sur les budgets publics.

Encadré 1 - Conditionnalités présentes dans les programmes d'aide financière Covid-19 du FMI

La plupart des programmes du FMI sont liés à des conditionnalités. Le FMI justifie leur utilisation comme mécanisme pour assurer les progrès de la mise en œuvre du programme et réduire les risques pesant sur les ressources du FMI. Les conditionnalités peuvent revêtir différentes formes :

Actions préalables : Il s'agit des mesures qu'un pays accepte de prendre avant que le Conseil d'administration du FMI n'approuve le financement ou ne termine un examen.

Critères de performance quantitatifs (QPC) : conditions spécifiques et mesurables qui doivent être remplies pour effectuer un examen. Les QPC ciblent des variables macroéconomiques sous le contrôle du gouvernement demandeur de financement. Il s'agit notamment du solde budgétaire, des réserves internationales et des emprunts extérieurs, entre autres.

Objectifs indicatifs : en cas d'incertitude élevée, ceux-ci peuvent être établis en plus des QPC comme indicateurs quantitatifs pour évaluer les progrès d'un programme.

Repères structurels : inclure des mesures de réforme (souvent non quantifiables). Il s'agit notamment de réformes dans de vastes domaines de l'administration publique, notamment les marchés du travail et la sécurité sociale, que le FMI considère comme essentielles pour réaliser le programme.

Les programmes d'aide financière Covid-19 du FMI comportent divers degrés de conditionnalité. Seuls quatre accords FCR et IFR nécessitent des actions préalables. Il s'agit notamment de l'Équateur, du Libéria, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de l'Ukraine.

Huit programmes ont nécessité des modifications des conditionnalités des arrangements existants, notamment des QPC, des objectifs indicatifs et des repères structurels. Il s'agit notamment de l'Arménie, de la Géorgie, de l'Angola, de la Gambie, du Sénégal, de la Barbade, du Honduras et de l'Ukraine.

Dix-huit programmes comprennent un examen des conditionnalités dans le cadre des arrangements existants sans introduire de modifications. Ce sont la Mauritanie, le Pakistan, la Somalie, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Gabon, la Guinée, le Libéria, le Mali, le Malawi, le Niger, Sao Tomé-et-Principe et le Togo.

Le FMI peut imposer des conditionnalités grâce aux arrangements existants pour le deuxième et le troisième groupe de pays. Les programmes destinés à ces groupes de pays représentent 27% du total approuvé par le FMI depuis le début de la pandémie.

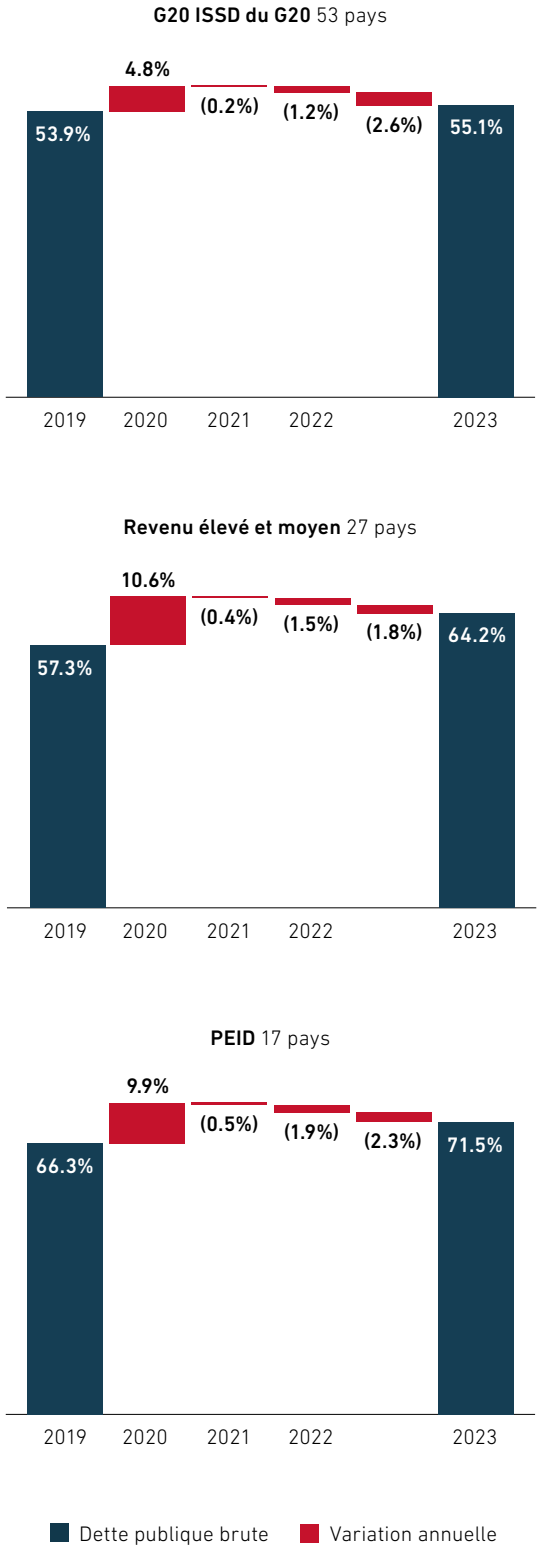
3. Covid-19, dette et budgets publics

La pandémie de Covid-19 devrait avoir un impact considérable et immédiat sur les niveaux de la dette publique. Pour le groupe de 80 pays inclus dans l'analyse, la dette publique brute devrait passer de 55 à 62% du PIB entre 2019 et 2020. L'impact varie selon la catégorie du groupe de pays (graphique 1). Les pays éligibles à l'ISSD du G20 devraient voir leur dette publique augmenter de 52,9 à 58,7% du PIB. Les pays à revenu élevé et intermédiaire passeront de 57,3 à 67,9% du PIB. La dette publique des petits États insulaires en développement (PIED) passera de 66,3 à 76,2 pour cent du PIB.

Un facteur clé qui explique les différentes trajectoires nationales est l'impact de la crise sur la croissance économique. Les économies de marché émergentes devraient se contracter jusqu'à 3% du PIB en 2020. Entre-temps, les économies à faible revenu, qui représentent la grande majorité du groupe ISSD du G20, devraient se contracter de 1% du PIB. Les projections du FMI dans le contexte de la pandémie ont été critiquées comme étant incohérentes et trop optimistes.

Du fait de ces projections de croissance, les prévisions de la dette à moyen terme du FMI présentent une sous-estimation observée (graphique 1). Pour les trois groupes de pays, la dette devrait se stabiliser en dessous du chiffre atteint en 2020, mais au-dessus des niveaux d'avant la crise observés en 2019. 56 pays devraient avoir une dette publique supérieure aux niveaux enregistrés en 2019. La baisse des niveaux d'endettement prévue par le FMI donne l'impression que la crise est sous contrôle. Une analyse des cas par pays, de la politique budgétaire et des implications financières montre à quel point cette impression est et sera inexacte et dangereuse pour les efforts de développement des pays en question.

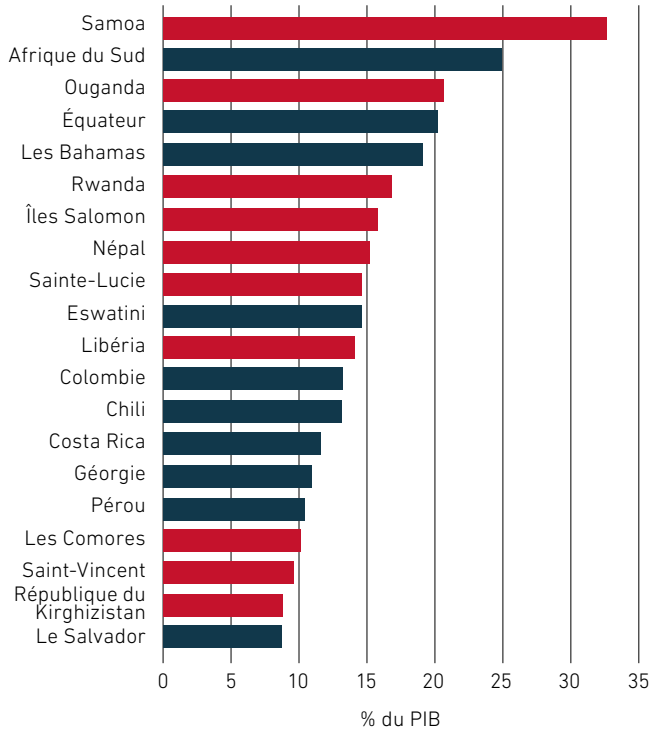
Graphique 1: Évolution de la dette publique brute en % du PIB (2019-2023)



Les chiffres entre parenthèses indiquent une diminution.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

L'augmentation prévue de la dette publique est substantielle pour de nombreux pays entre 2019 et 2023 (graphique 2). Sur les vingt premiers pays affichant la plus forte augmentation, la moitié sont des pays à revenu élevé et intermédiaire. L'autre moitié comprend les pays éligibles à l'ISSD du G20. Même en appliquant des prévisions de croissance optimistes, au moins dix-sept des pays devraient enregistrer des augmentations à deux chiffres de leurs niveaux de dette publique. Ces dynamiques mettent en évidence l'échec de la réponse multilatérale pour deux raisons. Premièrement, les pays à revenu intermédiaire n'ont pas reçu d'aide du Dispositif mondial de sécurité financière. Ceci est particulièrement le cas pour les pays d'Amérique latine. Deuxièmement, l'ISSD du G20 est trop restreinte en terme d'éligibilité des créanciers et a un échéancier trop court pour offrir un soutien aux pays particulièrement touchés par la crise.

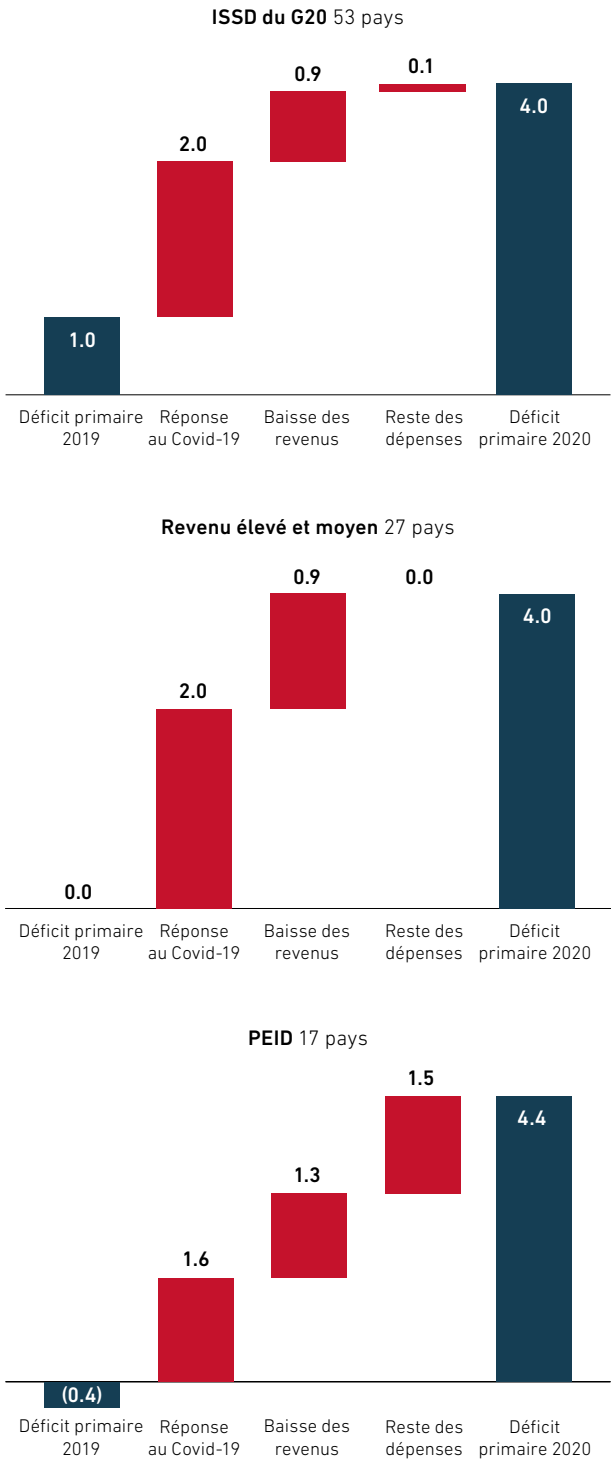
Graphique 2: Plus fortes augmentations de dette publique en % du PIB (2019-2023)



Les pays en rouge sont éligibles à l'ISSD du G20.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

Une analyse de l'impact budgétaire de la crise en 2020 montre que le FMI est susceptible de sous-estimer l'augmentation immédiate des niveaux d'endettement. Pour le groupe de 80 pays, le déficit budgétaire primaire devrait passer de 0,7 à 4,1% du PIB entre 2019 et 2020. La détérioration de la situation budgétaire suit des schémas légèrement différents selon les groupes de pays (graphique 3).

Graphique 3: Variation du déficit primaire (2019-2020)



Le déficit primaire est présenté comme un chiffre positif.
Les chiffres entre parenthèses indiquent une diminution.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

Les pays éligibles à l'ISSD du G20 verront augmenter leur déficit primaire de 1 à 4% du PIB. La détérioration de la situation budgétaire peut être ventilée en trois composantes. Premièrement, les enveloppes allouées aux réponses au Covid-19 pour ces pays représentent en moyenne 2 pour cent du PIB22. Deuxièmement, les recettes publiques ont chuté de 0,9% du PIB. Enfin, les autres dépenses publiques ont augmenté de 0,1% du PIB.

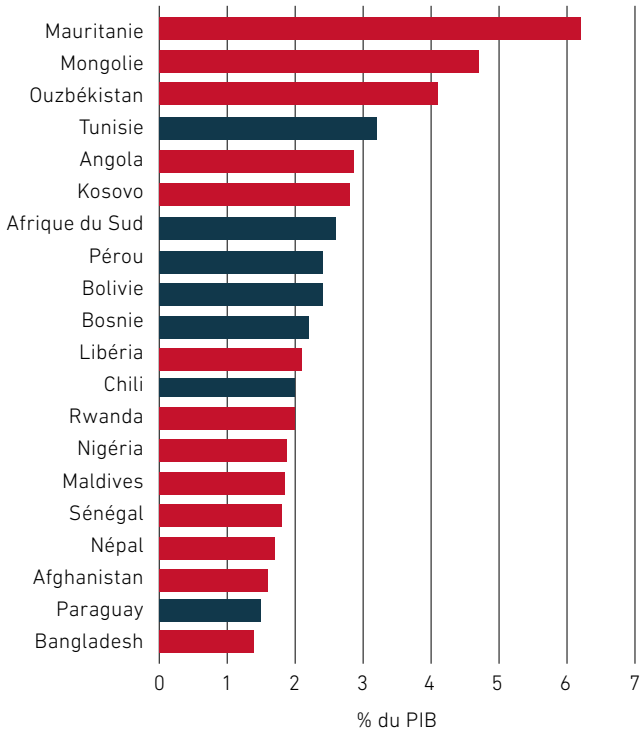
Dans le cas des pays à revenu élevé et intermédiaire, le déficit primaire est passé de 0 à 4,1 pour cent du PIB. Les enveloppes allouées aux réponses au Covid-19 représentent 2,6 pour cent du PIB. La réponse économique plus forte à la pandémie Covid-19 de ce groupe de pays est le résultat de niveaux plus élevés de revenu par habitant et de secteurs publics plus importants. Une baisse des revenus explique la majeure partie de la détérioration restante, équivalant à 1,5 pour cent du PIB.

Les PEID présentent une augmentation de leur solde primaire, d'un excédent de 0,4% du PIB à un déficit de 4,4% du PIB. Les enveloppes allouées aux réponses au Covid-19 représentent 2% du PIB, tandis que la baisse des recettes et l'augmentation des autres dépenses représentent respectivement les 1,3% et 1,5% restants du PIB.

Si les moyennes des groupes fournissent des informations utiles sur les schémas budgétaires globaux, elles obscurcissent également les implications des enveloppes allouées aux réponses au Covid-19 pour un certain nombre de pays. Les difficultés de financement ont contraint au moins quarante pays à mettre en œuvre des réductions de dépenses dans d'autres domaines des budgets publics afin de pouvoir répondre à la pandémie. Le graphique 4 illustre l'ampleur des réductions de dépenses qui ont lieu en plein cœur de la pandémie. Sur les vingt pays ayant les réductions de dépenses les plus importantes, treize sont éligibles à l'ISSD du G20 et sept correspondent au groupe à revenu élevé et intermédiaire. Cet ensemble de pays devrait procéder à des réductions de dépenses équivalentes, en moyenne, à 2,6% du PIB en 2020.

Les conditions difficiles ont poussé les agents de santé à protester et à menacer de grèves de masse des agents publics. À ce jour, 16 667 personnes sont mortes du Covid-19 en Afrique du Sud. Le pays a le plus grand nombre de morts du Covid-19 en Afrique et se classe au 13e rang mondial. L'ampleur peu plausible des réductions de dépenses requises indique que le FMI sous-estimera vraisemblablement l'impact immédiat de la crise dans ses dimensions tant économique qu'humaine.

Graphique 4: Les plus fortes réductions des dépenses publiques pour compenser les enveloppes allouées à la réponse au Covid-19 en % du PIB



L'Afrique du Sud offre un exemple du caractère problématique de cette dynamique. Au moment où des mesures décisives de santé publique et de protection sociale sont les plus nécessaires, le gouvernement a été contraint de procéder à des réductions de dépenses compensatoires, à hauteur de 2,6% du PIB en 2020. Ce chiffre équivaut à 60% du budget de santé publique du pays.

Après la pandémie, de nombreux pays se retrouveront dans une situation de vulnérabilité et de dette accrues. Dans le cas des vulnérabilités, les besoins de financement brut (BFB) ont considérablement augmenté en 2020 (tableau 2). Ils devraient rester à des niveaux préoccupants en 2021, avec une baisse d'ici 2023. Au moins 17 pays devraient avoir un BFB supérieur à 15% du PIB en 2021. Ce groupe comprend des pays en développement à forte population comme l'Égypte, le Pakistan et l'Afrique du Sud. Une deuxième vague de la pandémie ou une détérioration soudaine des conditions de financement national créerait des problèmes importants pour ces pays. En l'absence de mesures multilatérales pour faire face au fardeau de la dette et aux besoins de financement, la stabilité financière de ces pays sont sur le fil du rasoir.

Un moteur clé de cette dynamique est l'évolution du service de la dette publique. Des dettes plus importantes augmenteront le fardeau de la dette de la plupart des pays au cours des prochaines années. Même après avoir supposé une baisse des niveaux d'endettement d'ici 2023, le service de la dette se stabilisera au-dessus des niveaux d'avant la crise (tableau 2). Les pays éligibles à l'ISSD du G20 connaîtront une augmentation des besoins annuels du service de la dette de 1,9% du PIB par an d'ici 2023. Ce chiffre est de 1,7% dans le cas des pays à revenu élevé et intermédiaire, et de 1% pour les PEID.

Pour replacer ces chiffres dans leur contexte, trente pays paieront à leurs créanciers, d'ici 202327, un montant supplémentaire équivalent à leur enveloppe Covid-19 de 2020, au titre de l'augmentation du service de la dette. Les analyses de viabilité de la dette du FMI (AVD) qualifient cette dynamique de dette de «soutenable» dans 76 pays. Dans la plupart des cas, la soutenabilité repose sur la capacité des pays à mettre en œuvre des mesures d'austérité d'une ampleur incroyable, au cours des prochaines années. Ces mesures ne feront qu'aggraver la crise pour des centaines de millions de personnes à travers le monde. Leur sort reflèteront les critères de soutenabilité utilisés par le FMI.

Tableau 2 - Évolution des besoins de financement brut et du service de la dette publique (2019 - 2023)

Besoins en financement brut (BFB)						
Groupe de pays	# de pays	2019	2020	2021	2022	2023
ISSD G20	53	8.2	12.3	10.9	10.2	9.8
Revenu élevé et intermédiaire	27	11.0	15.9	13.0	11.3	11.0
Tous les pays	80	9.1	13.5	11.5	10.5	10.2
PEID	17	9.6	16.0	14.5	12.6	11.9

Service de la dette publique						
Groupe de pays	# de pays	2019	2020	2021	2022	2023
ISSD G20	53	7.1	8.3	8.4	8.8	9.0
Revenu élevé et intermédiaire	27	9.9	11.6	11.8	11.5	11.6
Tous les pays	80	8.4	9.4	9.5	9.5	9.9
PEID	17	10.9	11.7	11.8	11.3	11.9

Le service de la dette comprend les paiements du principal et des intérêts de la dette intérieure et extérieure, notamment l'encours de la dette à court terme à la fin de la période.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

4. Programmes d'aide financière du FMI en réponse au Covid-19 et austérité : plus difficile, plus rapide, plus large

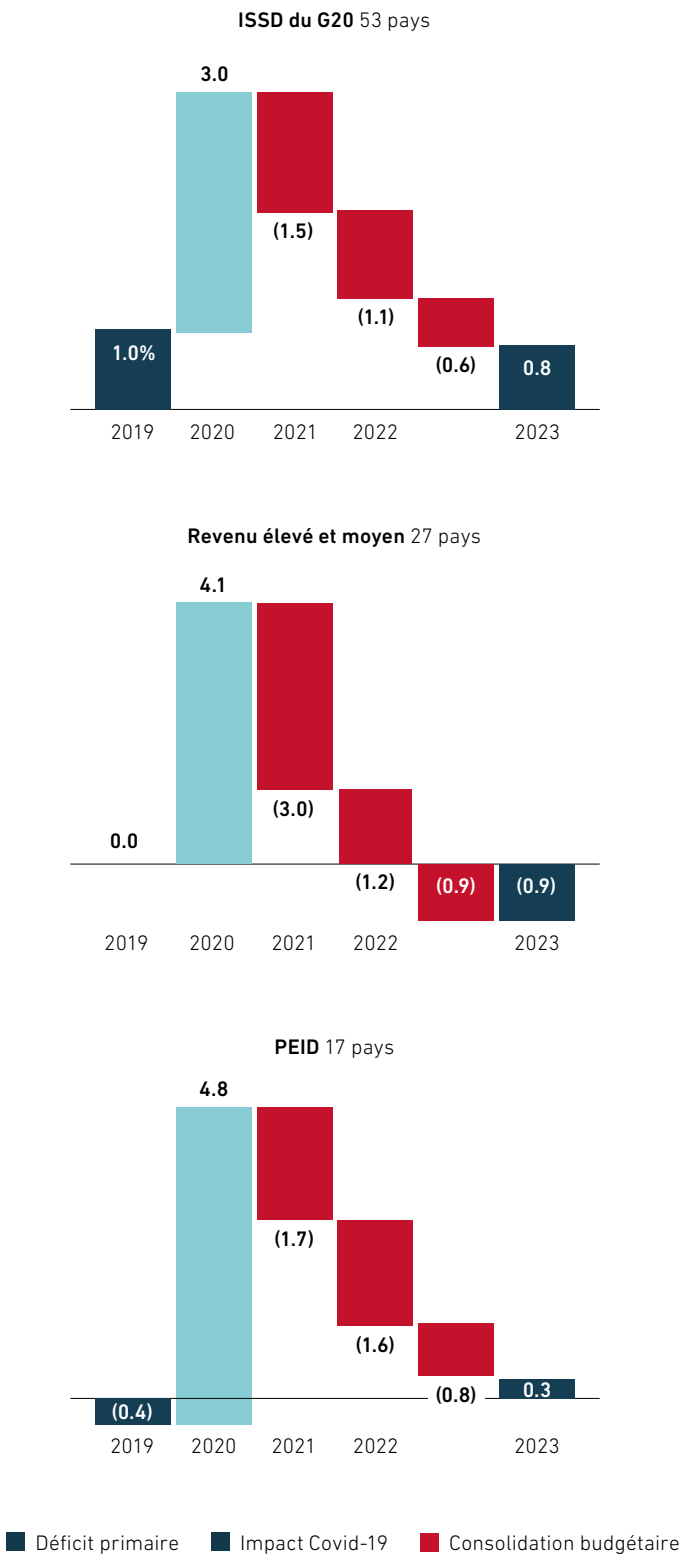
Les pays en développement sont sur le point de se lancer dans un exercice sans précédent et synchronisé d'assainissement budgétaire. 72 pays devraient entamer un processus d'assainissement budgétaire dès 2021, avec des mesures d'austérité à mettre en œuvre dans les 80 pays d'ici 2023. Entre 2021 et 2023, ces pays mettront en œuvre des mesures d'austérité représentant en moyenne 3,8% du PIB. L'ajustement prévoira des paiements concentrés en début de période, ne laissant pas de temps de récupération. Plus de la moitié des mesures projetées, équivalant à 2% du PIB, auront lieu en 2021.

L'ampleur, la rapidité et la portée de l'ajustement prévu soulèvent de sérieuses inquiétudes quant à son impact sur les perspectives de croissance nationale et mondiale. Les recherches des services du FMI montrent que les consolidations budgétaires avec paiements concentrés en début de période, dans des environnements soumis à des contraintes de crédit qui reposent sur la réduction des dépenses, ont un impact négatif sur la croissance.

Une analyse par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI de l'impact des programmes du FMI sur la croissance a révélé que tant les objectifs de croissance que les objectifs budgétaires étaient inférieurs aux résultats escomptés dans les pays au cours de la période 2008-2019. La conception des programmes du FMI au lendemain de la pandémie de Covid-19 ne tient pas compte de ces tendances.

Presque tous les programmes reposent sur des projections de croissance optimistes, des ajustements avec paiements en début de période, et reposent principalement sur des réductions des dépenses (voir ci-dessous). Ainsi, même selon les propres critères du FMI pour la conception de l'ajustement budgétaire, les programmes approuvés ces derniers mois représentent une bourde politique avec des répercussions potentiellement catastrophiques. Une cascade d'effets de rétroaction négatifs entre l'assainissement budgétaire et la croissance ne manquera pas de créer des retombées sur les économies en développement. Cela exercera une pression supplémentaire sur les besoins d'ajustement au niveau des pays pour stabiliser les niveaux d'endettement.

Graphique 5: Évolution du déficit primaire en % du PIB (2019-2023)



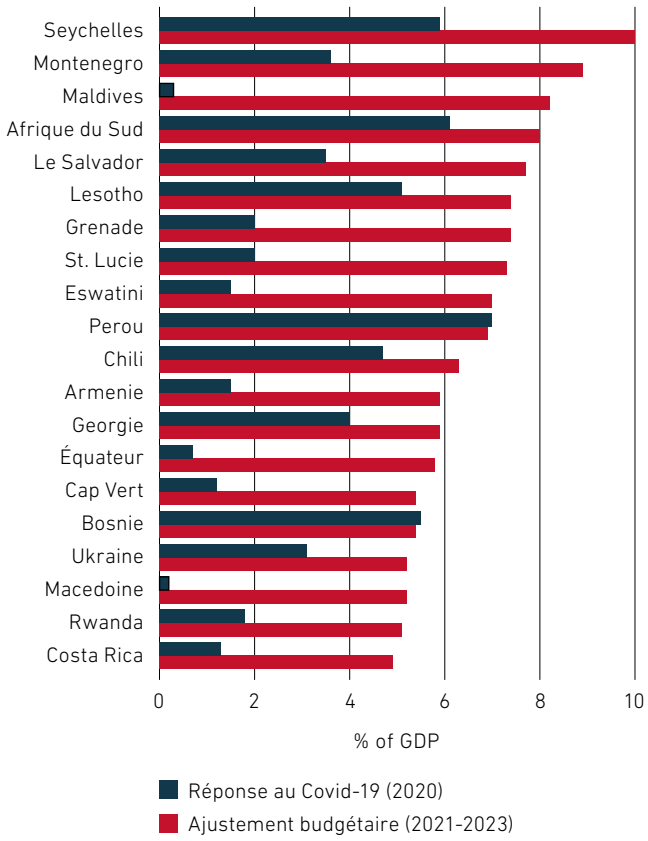
Le déficit primaire est présenté comme un chiffre positif.
Les chiffres entre parenthèses indiquent la réduction du déficit / l'excédent primaire.
Source: calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

Il est clair que le FMI n'a pas pris en compte les implications systémiques de ses programmes. Cela peut être démontré par la nature similaire de l'ajustement entre les groupes de pays au cours de la période 2021-2023 (graphique 5). Les pays éligibles à l'ISSD du G20 devraient mettre en œuvre des mesures d'austérité représentant 3,2% du PIB au cours des trois prochaines années. Le gros de l'ajustement, équivalent à 2,6% du PIB, aura lieu en 2021 et 2022. Les pays à revenu élevé et intermédiaire sont confrontés à un défi encore plus grand. Ce groupe devrait mettre en œuvre des mesures d'austérité représentant 5,1 pour cent du PIB. Il est prévu que, rien que sur l'année 2021, ces pays adoptent des mesures équivalentes à 3% du PIB. Les PEID imposeront des mesures représentant au total 4,1 pour cent du PIB, dont 3,3% interviendront en 2021 et 2022.

Le FMI oblige explicitement les pays à transférer le coût de la crise sur les plus vulnérables, en termes de positions budgétaires plus faibles et de dettes plus conséquentes. Ceci est le résultat direct d'une mauvaise réponse multilatérale à la crise, dans la mesure où la plupart des pays ont été livrés à eux-mêmes. 59 pays ont des plans d'assainissement budgétaire pour les trois prochaines années qui sont plus importants que les enveloppes allouées à la réponse au Covid-19, mises en œuvre en 2020. Pour compenser l'impact de la réponse à la pandémie, les plans d'assainissement budgétaire pour les trois prochaines années représentent 4,8 fois le montant des ressources allouées à l'intervention d'urgence. Les consolidations budgétaires spécifiques au pays projetées par les services du FMI sont substantielles (graphique 6).

L'Équateur offre un exemple des implications de cette approche. Le pays a mis en œuvre un ensemble de réponses au Covid-19 d'une valeur de 0,7% du PIB en 2020. Ce chiffre est bien inférieur à la moyenne du groupe des pays à revenu élevé et intermédiaire s'élevant à 2,6% du PIB. La réponse a été financée par des réductions de dépenses compensatoires représentant 0,3 pour cent du PIB. Aux prises avec l'impact économique de la pandémie de Covid-19, les baisses des dépenses et une crise de la dette, le système de santé du pays s'est effondré33. Malgré une population de seulement 17 millions d'habitants, le pays a enregistré un total de 11 312 décès dus au Covid-19, plaçant l'Équateur au 16ème rang des pays connaissant le taux de mortalité au Covid-19 le plus élevé.

Graphique 6: Les plus grands plans d'assainissement budgétaire et les plans de réponse au Covid-19 en % du PIB (2020)



Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

Alors que les cadavres s'entassaient dans les rues, le pays s'est engagé dans une renégociation de ses dettes auprès de créanciers privés. L'Équateur a achevé le processus le 1er septembre 2020, échangeant des obligations pour une valeur de 17,4 milliards de dollars américains et la participation de 98,5% des détenteurs d'obligations36. Le FMI a explicitement appuyé le résultat des négociations avec un accord du personnel qui met à la disposition du pays 6,5 milliards de dollars de financement supplémentaire. Le succès de la restructuration de la dette et du programme du FMI repose sur la capacité du pays à appliquer des mesures d'austérité représentant 5,8% du PIB au cours des trois prochaines années.Ce chiffre équivaut à huit fois les ressources que le pays a pu mobiliser pour protéger la vie de ses citoyens en 2020. La consolidation budgétaire passe par une combinaison de mesures visant à augmenter les revenus et à réduire les dépenses. Les sous-sections suivantes donnent un aperçu de l'évolution prévue des recettes et des dépenses dans le contexte des programmes du FMI au cours des trois prochaines années.

Mobilisation des recettes dans les programmes d'aide financière du FMI en réponse au Covid-19

Les recettes publiques des pays bénéficiant d'un financement du FMI devraient chuter en moyenne de 1,1% du PIB en 2020. Les recettes devraient retrouver leur niveau d'avant la crise d'ici 2023. Globalement, la mobilisation des recettes devrait représenter un quart de l'ajustement total. Cette tendance est constante dans tous les groupes de pays (tableau 3). Compte tenu du contexte, caractérisé par une baisse des prix des produits de base, une faillite à grande échelle des petites et moyennes entreprises (PME) et des augmentations substantielles du chômage, la reprise prévue des recettes nationales exigera des efforts substantiels de la part des gouvernements.

La crise actuelle offre l'occasion de s'attaquer à un régime fiscal international des sociétés défectueux et dépassé. Cela nécessiterait des mesures pour lutter contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale internationale et d'autres flux financiers illicites. De plus, les gouvernements pourraient être encouragés à adopter un programme fiscal progressif fondé sur l'imposition de la propriété et des revenus du capital. Cependant, une analyse des programmes du FMI indique une stratégie différente. Les programmes d'ajustement visent à augmenter les revenus grâce à une augmentation des impôts indirects, et notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Pour un groupe de 59 pays, pour lesquels des données sont disponibles, 39 devraient augmenter la part des impôts indirects dans le total des recettes publiques. Pour l'ensemble du groupe, les impôts indirects devraient augmenter leur part dans les recettes publiques de 29,2 à 30,8% entre 2019 et 2023. La dynamique des groupes de pays suit cette tendance (tableau 4). L'augmentation la plus notable de la part des impôts indirects dans les recettes publiques a lieu dans les PEID. Le déplacement des charges fiscales vers la consommation locale est lié à l'impact attendu de la crise sur les revenus du tourisme et les matières premières.

Le changement dans la composition des recettes publiques se reflète dans la part de la fiscalité indirecte en pourcentage du PIB. Au total, quarante pays devraient augmenter les impôts indirects en pourcentage du PIB. Pour l'ensemble du groupe, les impôts indirects devraient augmenter pour atteindre 7,4% du PIB d'ici 2023. Cela représente une augmentation de 0,4% du PIB par rapport aux niveaux d'avant la crise. Les différents groupes de pays suivent la tendance agrégée indiquant l'existence d'un schéma systématique (tableau 4).

Tableau 3: Évolution des recettes publiques en % du PIB (2019 - 2023)

Groupe de pays	# de pays	2019	2020	2023	Écart 2019-2023	Écart 2020-2023
ISSD G20	53	22.0	21.1	22.2	0.2	1.1
Élevé et intermédiaire	27	26.5	25.0	26.5	0.0	1.5
Tous les pays	80	23.5	22.4	23.6	0.1	1.2
PEID	17	26.0	24.7	26.1	0.1	1.4

Source : calculs Eurodad basés sur les rapports des services du FMI.

Tableau 4: Evolution des recettes publiques en % du PIB (2019 - 2023)

Groupe de pays	# de pays	Impôts indirects (TVA) en % des recettes 2019	Impôts indirects (TVA) en % des recettes 2023	# de pays avec augmentation	Impôts indirects (TVA) en % du PIB 2019	Impôts indirects (TVA) en % du PIB 2023	# de pays avec augmentation
ISSD G20	39	29.2	30.7	23	6.8	7.2	27
Élevé et intermédiaire	20	29.3	31.0	16	8.5	8.9	13
Tous les pays	59	28.7	30.3	39	7.3	7.6	40
PEID	13	28.6	30.6	9	7.8	8.2	7

Source : calculs Eurodad basés sur les rapports des services du FMI.

Cette dynamique est gênante pour au moins deux raisons. Elle confirme le biais contre-productif du FMI en faveur de la fiscalité indirecte. Il a été constaté que les programmes du FMI modifient la structure de la fiscalité vers les impôts indirects sans augmenter les recettes globales. Cela soulève également des questions concernant l'engagement du FMI en faveur d'une reprise juste et équitable. Il a été démontré que les augmentations des taux de TVA ont un impact négatif sur les revenus et sur l'égalité des genres. Plus récemment, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a souligné que l'augmentation des taxes sur la TVA au lendemain de la pandémie de Covid-19 n'était pas souhaitable du point de vue de l'équité.

L'augmentation prévue des impôts indirects dans les pays de programme du FMI ne permet pas de résoudre les problèmes structurels dont on sait qu'ils entravent la mobilisation des recettes intérieures dans les pays en développement. Pire encore, l'augmentation des impôts indirects fait monter les prix des biens et des services de base en temps de crise. Cela a toutes les chances de porter préjudice aux populations les plus vulnérables, sans que cela soit nécessaire.

Dépenses dans les programmes d'aide financière Covid-19 du FMI

Les dépenses publiques devraient augmenter de 2,3% du PIB en 2020. Comme indiqué dans la section précédente, les enveloppes allouées aux réponses au Covid-19, représentent la majeure partie de l'écart. Au cours des trois années suivantes, les pays ayant reçu une aide financière du FMI devraient réduire leurs dépenses de 2,6% de leur PIB. La réduction des dépenses au lendemain de la pandémie devrait avoir lieu dans 71 pays. Cette baisse portera les dépenses publiques en deçà des niveaux d'avant la crise dans 41 pays.

Les groupes de pays inclus dans l'analyse suivent des schémas différents (tableau 5). Les pays éligibles à l'ISSD du G20 devraient réduire leurs dépenses de 2,1% du PIB au cours des prochaines années. Les niveaux de dépenses devraient revenir à leurs niveaux d'avant la crise d'ici 2023. Les prévisions pour les pays à revenu élevé et intermédiaire indiquent la plus forte réduction des dépenses parmi les trois groupes. Les dépenses devraient baisser de 3,5% du PIB, ramenant les dépenses sous les niveaux de 2019. Enfin, dans le cas des PEID, les réductions de dépenses atteindront 2,8 pour cent du PIB. Les dépenses totales pour les PEID resteront au-dessus des niveaux de 2019.

Tableau 5:
Évolution des dépenses primaires publiques en % du PIB (2019 - 2023)

Groupe de pays	# de pays	2019	2020	2023	Écart 2019-2023	Écart 2020-2023
ISSD G20	53	23.0	25.1	23.0	0.0	-2.1
Élevé et intermédiaire	27	26.6	29.1	25.6	-0.9	-3.5
Tous les pays	80	24.2	26.5	23.9	-0.3	-2.6
PEID	17	25.6	29.1	26.3	0.7	-2.8

Source : calculs Eurodad basé sur les rapports des services du FMI.

Tableau 6:
Salaires de la fonction publique en pourcentage des dépenses publiques et % du PIB (2019-2023)

Groupe de pays	# de pays	Salaire fonction publique en % des dépenses 2019	Salaire fonction publique en % des dépenses 2023	# de pays avec baisse	Salaires fonction publique en % du PIB 2019	Salaires fonction publique en % du PIB 2023	# de pays avec baisse
ISSD G20	45	29.0	28.9	22	7.0	7.0	20
Élevé et intermédiaire	27	28.8	28.9	12	7.5	7.1	16
Tous les pays	72	28.9	28.9	34	7.2	7.0	36
PEID	16	32.1	31.7	10	8.4	8.4	7

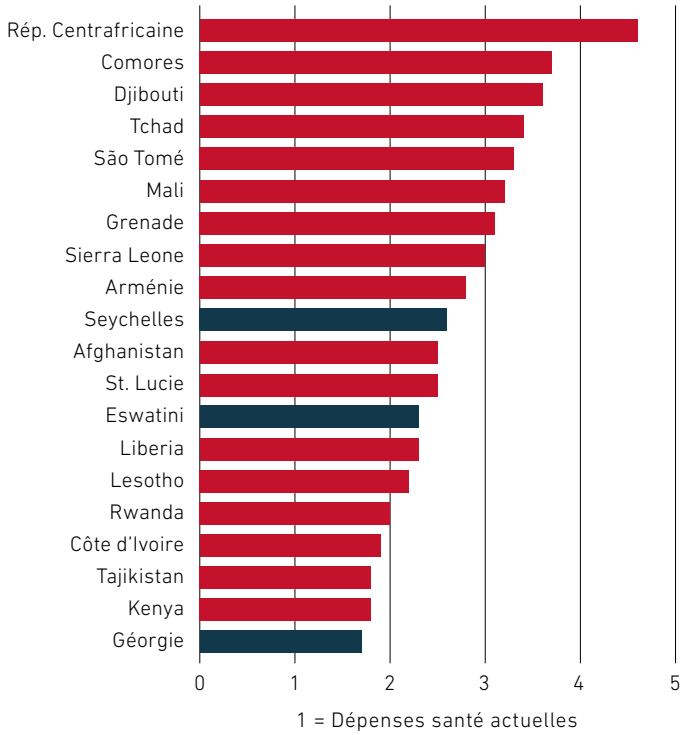
Source : calculs Eurodad basé sur les rapports des services du FMI.

Un autre élément d'analyse fourni dans les rapports des services du FMI concerne les salaires de la fonction publique dans les dépenses publiques. Pour un groupe de 72 pays pour lesquels des données sont disponibles, les salaires de la fonction publique devraient conserver une part constante des dépenses publiques, équivalant à 29 pour cent du total. Du fait de la réduction globale des dépenses, les salaires publics devraient baisser de 0,2 pour cent du PIB par rapport aux niveaux d'avant la crise.

Le modèle d'évolution des salaires publics varie selon les groupes de pays. Pour les pays éligibles à l'ISSD du G20 et aux PEID, les salaires publics devraient rester stables, à la fois en pourcentage des dépenses et en pourcentage du PIB. Dans le cas des pays à revenu élevé et intermédiaire, les salaires publics devraient baisser de 0,4% du PIB entre 2019 et 2023. La baisse devrait intervenir dans 16 pays. Dans le cadre du financement du FMI, les agents du service public de pays comme le Costa Rica, l'Afrique du Sud et la Tunisie, peuvent s'attendre à des licenciements importants et à des réductions de salaires au cours des prochaines années. Des réductions importantes de la main-d'œuvre du secteur public éroderont davantage la couverture et la qualité des services publics. Étant donné que les services publics jouent un rôle essentiel dans la promotion des droits humains et la réduction des inégalités de revenu et de genre, cela portera préjudice aux populations locales sur le long terme.

L'impact de l'austérité sur la fourniture des services publics sera considérable. L'ampleur des réductions de dépenses prévues est préoccupante par rapport aux ressources allouées aux services publics de base tels que les soins de santé (graphique 7). Au moins quarante pays devraient mettre en œuvre des réductions de dépenses équivalentes à leur budget actuel de la santé48. La plupart des pays ayant les plus fortes réductions de dépenses sont des pays éligibles à l'ISSD du G20, comme le Tchad, le Mali et le Kenya. L'austérité sera mise en œuvre au moment même où ces pays doivent reprendre et rembourser les créanciers officiels des paiements suspendus du service de la dette. Cela révèle les coûts à long terme de l'ISSD, notamment lorsque les pays passent du financement d'urgence du FMI à des programmes à part entière. Sans mesures pour faire face aux besoins de financement et au fardeau de la dette des pays participants, le FMI oblige les pays à choisir parmi les services publics à fournir et le moment opportun de mise en œuvre.
Le fait que cela se produise alors que le monde est confronté à une pandémie et à la pire crise économique depuis plus d'un siècle, représente, au minimum, un manquement au devoir de la communauté internationale.

Graphique 7: Les plus fortes réductions de dépenses par rapport aux dépenses publiques santé actuelles (2020-2023)



Les pays en rouge sont éligibles à l'ISSD du G20.
Source : calculs Eurodad basés sur les rapports pays des services du FMI.

5. Développement à l'arrêt : l'austérité du FMI et les ODD dans les années 2020

L'année 2030 marque le point final du Programme de développement durable des Nations Unies (ONU). L'Agenda est composé d'un ensemble de 17 objectifs et 169 cibles. Celles-ci sont communément appelées les ODD. Les ODD comprennent, entre autres, l'éradication de la pauvreté et de la faim ainsi que la fourniture universelle de soins de santé, d'éducation et de protection sociale de qualité. L'ONU estime que, pour atteindre les ODD, les pays en développement sont confrontés à un déficit de financement de 2,5 billions de dollars américains par an.

Dans ce contexte, le cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu du FMI (CVD pour les PFR) représente un outil pertinent pour évaluer l'impact de la crise du Covid-19 sur les progrès réalisés en faveur des ODD. Le CVD des PFR analyse l'évolution de la dynamique de la dette dans les pays à faible revenu sur les vingt prochaines années. Ce cadre est utilisé dans 46 rapports des services du FMI couverts par l'examen. Une analyse de ce sous-ensemble de programmes dresse un tableau noir à la fin de la décennie. Le scénario de base suppose une forte reprise économique et la réalisation des objectifs budgétaires. Ces projections illustrent un futur caractérisé par un lourd fardeau de la dette, des secteurs publics sous-financés et un échec mondial à atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris sur le changement climatique.

Tableau 7: Dette publique, service de la dette et dépenses primaires en % du PIB (2019-2030)

	Dette publique			Service de la dette			Dépense primaire		
Groupe de pays	2019	2020	2030	2019	2020	2030	2019	2020	2030
ISSD G20	52.8	58.5	55.9	6.5	7.8	8.4	23.6	25.7	23.0
PEID	60.7	69.1	67.0	6.2	8.9	8.5	27.4	30.5	28.2

Source : calculs Eurodad basés sur les rapports-pays des services du FMI.

Pour 46 pays éligibles à l'ISSD du G20, les niveaux de dette publique devraient se stabiliser au-dessus des niveaux d'avant la crise d'ici 2030 (tableau 7). La dette publique devrait passer de 52,8 à 55,9% du PIB entre 2019 et 2030. L'augmentation est plus notable pour les PEID inclus dans ce groupe. Le niveau de la dette publique passera de 60,7 à 67% au cours de la même période, et cette augmentation sera généralisée au sein du groupe. Trente pays auront des niveaux d'endettement plus élevés d'ici la fin de la décennie, avec des cas notables comme le Ghana (69,6% du PIB), le Kenya (69,8% du PIB) et Saint-Vincent-et-les Grenadines (84,8% du PIB).

Des niveaux d'endettement plus élevés se traduisent par un fardeau de la dette plus lourd. Les pays éligibles à l'ISSD du G20 devraient augmenter les paiements du service de la dette de 6,5% à 8,4% du PIB entre 2019 et 2030. Les PEID suivent un schéma similaire, avec une augmentation du service de la dette de 6,2 à 8,5% du PIB. La conséquence directe de la crise à long terme, sera un transfert de ressources encore plus important des secteurs publics vers leurs créanciers, par rapport à celui observé avant la crise. Le transfert prévu est à grande échelle. 33 pays devraient terminer la décennie avec des paiements plus élevés au titre du service de la dette. 21 pays paieront à leurs créanciers des montants supplémentaires équivalents à l'enveloppe moyenne allouée aux réponses au Covid-19, et ce, chaque année de cette décennie, entre 2023 et 2030. Ce groupe inclut des pays comme le Bangladesh, le Kenya et Myanmar.

La stabilisation des niveaux d'endettement et le respect des exigences accrues du service de la dette, obligeront les pays à abandonner la poursuite active de l'Agenda 2030 et des engagements de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Les recherches du FMI sur un sous-ensemble des ODD estiment que les pays à faible revenu auront besoin de dépenses supplémentaires, équivalant à 15% du PIB. Les recherches de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ont trouvé des résultats similaires et ont mis en évidence la nécessité d'un programme d'allégement de la dette pour les ODD, en vue d'atténuer les pressions financières. Cependant, l'évolution prévue des dépenses ne laissera aucun espace budgétaire pour financer les investissements requis pour les ODD et les accords de Paris sur le climat. Pour les pays éligibles à l'ISSD du G20, les dépenses publiques passeront de 23,6 à 23% du PIB entre 2019 et 2023. Les niveaux de dépenses des PEID suivront une trajectoire différente. Les dépenses dans ces pays passeront de 27,4 à 28,2% du PIB au cours de cette période. Dans le cas des PEID, l'augmentation est trop faible pour tenir compte des besoins d'investissement minimum dans le changement climatique. 28 pays devraient avoir des dépenses inférieures aux niveaux d'avant la crise d'ici 2030. Ce groupe comprend de grands pays comme le Bangladesh, l'Éthiopie et la République démocratique du Congo, et des PEID tels que le Cap-Vert et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La non-prise en compte des besoins de financement du développement n'est pas une erreur, mais bien une caractéristique de l'AVD du FMI. Depuis sa création dans les années 1950, le cadre de soutenabilité de la dette utilisé par le FMI et la Banque mondiale a été fondé sur l'évaluation de l'engagement des gouvernements à ajuster l'utilisation des ressources nationales à des niveaux compatibles avec la satisfaction des paiements aux créanciers. Cette caractéristique explique pourquoi les niveaux d'endettement élevés observés dans de nombreux pays sont considérés comme soutenables par le FMI. La dette est soutenable tant que le pays est en mesure de faire face aux paiements vis-à-vis de ses créanciers sans subir un ajustement politique important, même au détriment de la mobilisation des ressources vers les ODD.

La méthodologie de l'AVD du FMI a des implications directes sur la conception des programmes. Le FMI accorde peu ou pas d'attention aux implications budgétaires de ses programmes sur l'Agenda 2030 et sur les engagements climatiques. Ceci en dépit du fait concomitant que les deux sujets sont largement mis en avant dans les interventions publiques des responsables du FMI. L'examen de 80 rapports des services du FMI, comprenant plus de 4 000 pages de documentation, montre que les ODD sont mentionnés dix fois au total dans sept rapports nationaux. Les ODD ne sont pas mentionnés une seule fois dans le cadre des AVD. La question du changement climatique reçoit un peu plus d'attention. Le FMI se concentre sur deux types de climat. Le climat des affaires et celui des investissements sont mentionnés 45 fois dans 17 rapports. Le changement et les événements climatiques sont mentionnés au total 87 fois dans vingt rapports nationaux. Le changement climatique est cité comme un facteur à l'étude dans une AVD d'un seul rapport national, celui de Samoa.

Dans cet esprit, il est clair que l'échec de la réalisation des ODD à la suite du Covid-19 ne sera pas le résultat de la pandémie. Il résultera plutôt du choix délibéré de privilégier les paiements aux créanciers plutôt que l'avenir de centaines de millions de personnes.

6. Conclusion

Ce rapport illustre l'échec dramatique du FMI et de la communauté internationale à répondre à la pandémie de Covid-19. Les mesures adoptées pour faire face à la récession économique actuelle sont bien en deçà des efforts nécessaires pour répondre à l'ampleur actuelle des besoins dans les pays du Sud. Les projections et les recommandations du FMI pour l'assainissement budgétaire ont donné le ton à une autre «décennie perdue» pour le développement. La situation à laquelle nous sommes confrontés à la suite de la pandémie signifie un besoin encore plus grand d'une action mondiale concertée qui place les droits humains, le développement durable, l'égalité des genres et la justice climatique au cœur de l'action. Des actions concrètes sont nécessaires pour éviter les tristes perspectives décrites dans les rapports des services du FMI :

- **Mettre fin à l'austérité et donner la priorité aux efforts de réponse au Covid-19 et de reprise :**
  les mesures d'austérité demandées par le FMI sont incompatibles avec une réponse efficace et un effort de reprise au lendemain du Covid-19.

  La réalisation des objectifs du programme du FMI compromet la fourniture de services publics de base, augmente les inégalités de revenus et entre les sexes, et freine les perspectives de croissance. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour éviter un processus néfaste d'assainissement budgétaire. Celles-ci comprennent, entre autres, une nouvelle allocation des droits de tirage spéciaux (DTS), des augmentations de l'aide publique au développement (APD), et la mise en place d'une gouvernance mondiale efficace pour lutter contre l'évasion fiscale, la fraude, les flux financiers illicites et le règlement de la dette souveraine.

- **Évaluation systémique de l'aide financière du FMI :**
  Même selon les propres critères du FMI pour la conception de l'ajustement budgétaire, les programmes approuvés ces derniers mois représentent une bourde politique aux proportions historiques. Une cascade d'effets de rétroaction négatifs entre l'assainissement budgétaire et la croissance ne manquera pas de créer des retombées sur les économies en développement. Cela exercera une pression supplémentaire sur les objectifs budgétaires et les exigences d'ajustement au niveau des pays, pour stabiliser les niveaux d'endettement. Le FMI doit développer une évaluation systémique des implications de ses programmes et procéder à un examen approfondi de l'aide financière récemment approuvée.

- **Refonte complète des AVD :** la méthodologie de l'AVD du FMI oblige les pays à abandonner la poursuite active de l'Agenda 2030 et des engagements de l'Accord de Paris sur le changement climatique, afin de répondre aux demandes des créanciers. Les besoins d'allégement de la dette post Covid-19 ne peuvent pas être évalués sur la base de cette hypothèse. Un examen de la méthodologie est nécessaire. Les AVD doivent explicitement intégrer les besoins de financement à long terme des pays pour leur permettre de poursuivre les ODD, les objectifs climatiques, les droits humains et les engagements en matière d'égalité des genres.

  Élaborer une initiative d'allégement de la dette et de viabilité post-Covid-19 : les prêts du FMI associés à l'ISSD du G20 remettent simplement à plus tard la reconnaissance inévitable du caractère insoutenable des dettes dans de nombreux pays du monde. Une viabilité de la dette conforme aux ODD et aux droits humains, peut être obtenue grâce à un processus ambitieux d'allégement de la dette, notamment une annulation massive de la dette. Les secours doivent être accordés à tous les pays qui en ont besoin et évalués en fonction de leurs nécessités de financement du développement.

- **Une réforme systémique pour faire face à la crise :**
  les discussions multilatérales doivent tendre vers l'établissement d'un cadre multilatéral permanent œuvrant sous les auspices de l'ONU, pour soutenir une restructuration systématique, en temps voulu et juste de la dette souveraine, dans un processus réunissant tous les créanciers.

Annexe – Liste des pays & rapports des services du FMI

Pays	Niveau de revenu	Région	ISSD G20	PEID	Risque d'endettement	Rapport FMI
Bangladesh	faible	Asie et Pacifique	oui	-	faible	
Îles Salomon	moyen inférieur	Asie et Pacifique	oui	oui	modéré	
Maldives	moyen supérieur	Asie et Pacifique	oui	oui	élevé	
Mongolie	moyen inférieur	Asie et Pacifique	oui	-	viable	
Myanmar	moyen inférieur	Asie et Pacifique	oui	-	faible	
Népal	faible	Asie et Pacifique	oui	-	faible	
Papouasie-Nouvelle-Guinée	moyen inférieur	Asie et Pacifique	oui	oui	élevé	
Samoa	moyen supérieur	Asie et Pacifique	oui	oui	élevé	
Afghanistan	faible	Moyen-Orient et Asie centrale	oui	-	élevé	
Arménie	moyen supérieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		viable	
Djibouti	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		élevé	
Égypte	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	-		viable sans probabilité élevée	
Géorgie	moyen supérieur	Moyen-Orient et Asie centrale	-		viable	
Jordanie	moyen supérieur	Moyen-Orient et Asie centrale	-		iable	
Mauritanie	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		élevé	
Ouzbékistan	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		faible	
Pakistan	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		viable	
République du Kirghizstan	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		modéré	
Somalie	faible	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		élevé	
Tadjikistan	faible	Moyen-Orient et Asie centrale	oui		élevé	
Tunisie	moyen inférieur	Moyen-Orient et Asie centrale	-		viable	
Angola	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui		viable	
Afrique du Sud	moyen supérieur	Afrique subsaharienne	-	-	viable	
Bénin	faible	Afrique subsaharienne	oui		modéré	
Burkina Faso	faible	Afrique subsaharienne	oui		modéré	
Cap-Vert	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	oui	élevé	
Cameroun	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Congo RDC	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	

Pays	Niveau de revenu	Région	ISSD G20	PEID	Risque d'endettement	Rapport FMI
Côte d'Ivoire	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Eswatini	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	-	-	viable	
Éthiopie	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Gabon	moyen supérieur	Afrique subsaharienne	-	-	modéré	
Ghana	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Guinée	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Kenya	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
La Gambie	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Les Comores	faible	Afrique subsaharienne	oui	oui	modéré	
Lesotho	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Libéria	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Madagascar	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Malawi	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Mali	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Mozambique	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	surendettement	
Niger	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Nigéria	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	viable	
Ouganda	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	faible	
République centrafricaine	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Rwanda	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Sao Tomé-et-Principe	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	oui	surendettement	
Sénégal	moyen inférieur	Afrique subsaharienne	oui	-	modéré	
Seychelles	élevé	Afrique subsaharienne	-	oui	viable	
Sierra Leone	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Tchad	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Togo	faible	Afrique subsaharienne	oui	-	élevé	
Les Bahamas	élevé	Amérique latine et Caraïbes	-	oui	viable	
Bolivie	moyen inférieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	

Pays	Niveau de revenu	Région	ISSD G20	PEID	Risque d'endettement	Rapport FMI
Chili	élevé	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Colombie	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Costa Rica	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Équateur	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Guatemala	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Haïti	faible	Amérique latine et Caraïbes	oui	oui	élevé	
Honduras	moyen inférieur	Amérique latine et Caraïbes	oui	-	faible	
La Barbade	élevé	Amérique latine et Caraïbes	-	oui	viable	
La Dominique	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	oui	oui	pas de rapport des services	
La Grenade	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	oui	oui	surendettement	
La Jamaïque	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	oui	viable	
Le Salvador	moyen inférieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Panama	élevé	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Paraguay	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
Pérou	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	-	viable	
République dominicaine	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	-	oui	viable	
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	oui	oui	élevé	
Sainte-Lucie	moyen supérieur	Amérique latine et Caraïbes	oui	oui	viable	
Albanie	moyen supérieur	Europe	-	-	viable	
Bosnie-Herzégovine	moyen supérieur	Europe	-	-	viable	
Kosovo	moyen supérieur	Europe	oui	-	viable	
Macédoine du Nord	moyen supérieur	Europe	-	-	viable	
Moldavie	moyen inférieur	Europe	oui	-	faible	
Monténégro	moyen supérieur	Europe	-	-	viable	
Ukraine	moyen inférieur	Europe	-	-	viable	

Ce chapitre est basé sur le document d'information de référence qui peut être trouvé à l'adresse:
www.eurodad.org/arrested_development

Références

1 Oxfam, "Oui à la dignité, non au dénuement : un «plan de sauvetage économique pour tous» pour lutter contre la crise du coronavirus et reconstruire un monde plus égalitaire" *Oxfam International.* 9 avril 2020. https://www.oxfam.org/en/research/dignity-not-destitution, consulté le 28 novembre 2020.

2 ONU Femmes, "COVID-19 et son bilan économique pour les femmes : l'histoire derrière les chiffres" *ONU Femmes.* 16 septembre 2020. https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women, consulté le 8 décembre 2020.

3 Chris Giles, "Les dirigeants du G20 s'engagent à garantir l'accès mondial aux vaccins contre le Covid", *Financial Times.* 23 novembre 2020. https://www.ft.com/content/5f5e5a8c-1b94-438f-8f10-212126883e6c, consulté le 27 novembre 2020.

4 Communiqué de la quarante et unième réunion du CMFI, 16 avril 2020. https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/16/communique-of-the-forty-first-meeting-of-the-imfc, consulté le 27 novembre 2020.

5 Daniel Munevar, "Financement d'urgence pour les économies à faible revenu pour lutter contre le Covid-19" *Eurodad.* 2 avril 2020 https://www.eurodad.org/COVID19_emergencyfinance, consulté le 27 novembre 2020.

6 Julia Ravenscroft, "La dette des pays en développement doit être annulée pour faire face à la crise de la dette" *Eurodad.* 7 avril 2020. https://www.eurodad.org/jubilee2020, consulté le 27 novembre 2020.

7 Jan Van de Poel, "Covid-19 et aide publique au développement : problèmes et défis actuels" *Eurodad,* juin 2020. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/703/attachments/original/1592218061/Covid-19_and_ODA_briefing_final.pdf?1592218061, consulté le 28 novembre 2020.

8 Nerea Craviotto, "Quatre défis lorsqu'il s'agit de déclarer l'allégement de la dette en tant qu'APD" *Eurodad,* 25 novembre 2020. https://www.eurodad.org/four_challenges_when_it_comes_to_reporting_debt_relief_as_oda#ft_1, consulté le 28 novembre 2020.

9 UNCTAD, «Rapport sur le commerce et le développement : de la pandémie mondiale à la prospérité pour tous ou comment éviter une autre décennie perdue», Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2020_en.pdf, p. ii.

10 Mark Perera, "Nous pouvons y arriver : 10 principes de la société civile pour une résolution de la dette souveraine" *Eurodad*, septembre 2019. https://www.eurodad.org/debtworkout, consulté le 2 décembre 2020.

eurodad
european network on
debt and development

Ce livre a été réalisée avec le cofinancement de l'Union européenne et de Brot für die Welt. Son contenu relève de la seule responsabilité d'Eurodad et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne ou de Brot für die Welt.

Brot für die Welt

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Bruxelles
Belgique

Tel: +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org

facebook.com/Eurodad
twitter.com/eurodad