

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

écoper le Titanic avec un seau ?

Note d'analyse rédigée • Octobre 2020

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'Initiative 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 1^{er} 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 ?

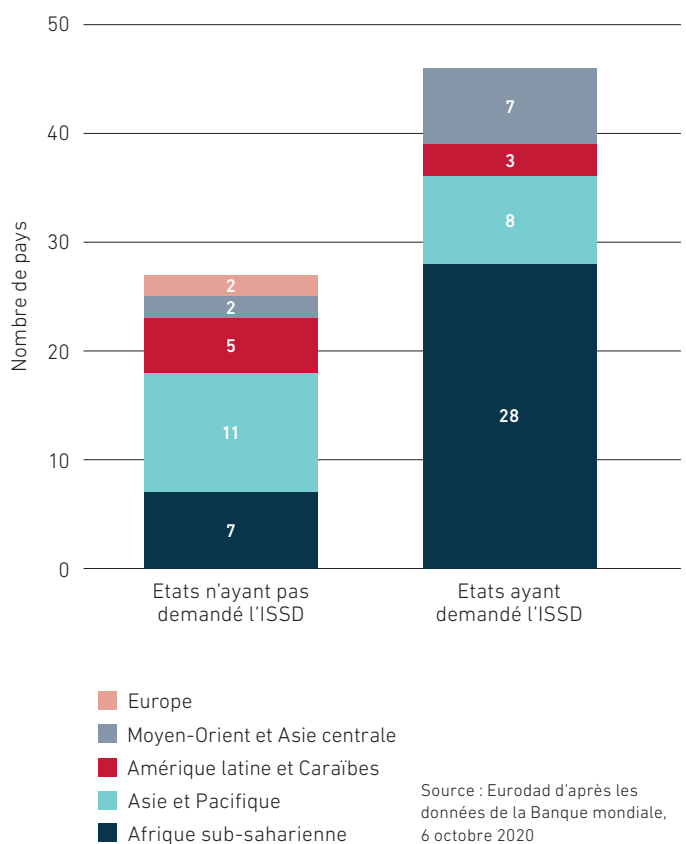
La liste des bénéficiaires potentiels a été directement réduite à 73, quatre pays étant exclus du dispositif en raison de leurs arriérés envers le FMI ou la Banque mondiale (Érythrée, Soudan, Syrie et Zimbabwe). Parmi ceux-ci, **46 pays** avaient confirmé leur participation à l'ISSD au moment de la rédaction 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 dollars¹, 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 particulier 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.

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



¹ Un montant partagé par différentes institutions, dont le FMI, la Banque mondiale, le G20 et le Club de Paris, à partir de juillet 2020, et qui correspond aux 46 pays qui avaient, à cette date, demandé à participer à l'ISSD. Si l'on prend les données fournies par la Banque mondiale (qui reposent sur les projections de cette institution, lesquelles utilisent les informations disponibles sur l'encours de la dette fin 2018), le montant que les 46 pays ayant demandé à participer à l'ISSD devaient payer entre mai et décembre 2020 est de 8,79 milliards de dollars.

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.

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 mondiale², 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.

² Les données publiées par la Banque mondiale dans le portail [Statistiques sur la dette internationale](#) correspondent aux 68 des 73 pays éligibles à l'ISSD qui déclarent leur dette extérieure au Système de notification des pays débiteurs (DRS) de la Banque mondiale. Les données sur les paiements du service de la dette sont basées sur les montants de la dette extérieure à long terme déboursés et restants à payer la fin de l'année 2018, à l'exclusion des arriérés de capital. Les projections relatives aux paiements du service de la dette ne tiennent pas compte de l'augmentation du service de la dette qui résulterait de nouveaux prêts contractés après le 31 décembre 2018, ou d'une éventuelle réduction du service de la dette issue d'accords de restructuration de dette conclus sur une base bilatérale ou dans des instances multilatérales après le 31 décembre 2018, y compris les accords convenus dans le cadre de l'initiative PPTE. Pour plus d'informations, lire la [note méthodologique](#) de la Banque mondiale.

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

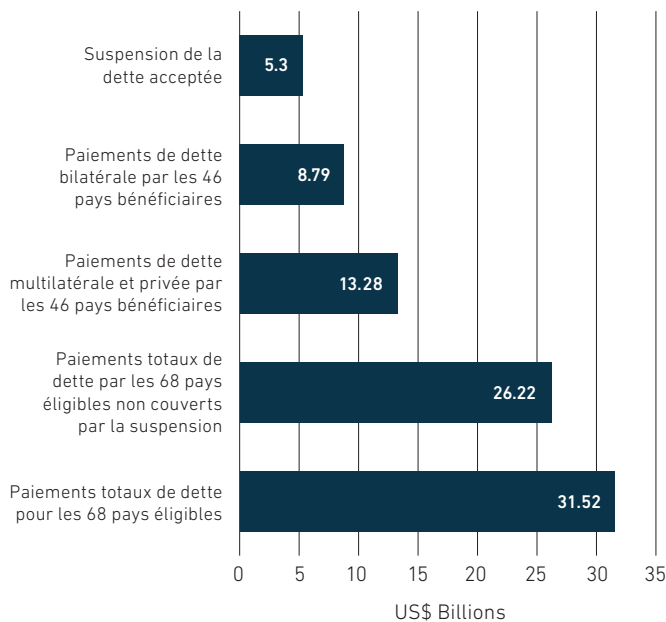
Source: Eurodad d'après les Statistiques sur la dette internationale de la Banque mondiale, octobre 2020

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.

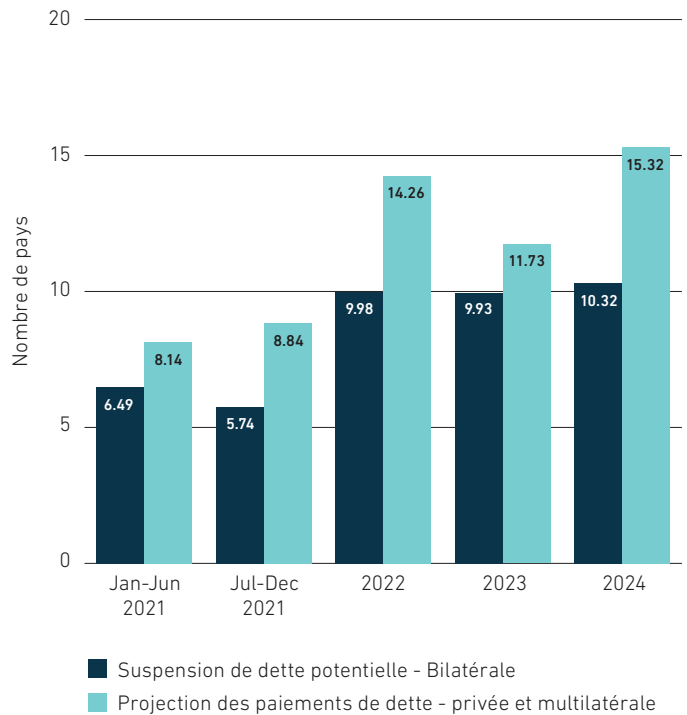
Seuls 24 % des paiements de la dette des pays bénéficiaires attendus entre mai et décembre 2020 faisaient par conséquent l'objet d'une potentielle suspension. De plus, seuls 16,8 % des paiements dus par les pays éligibles à leurs différents créanciers (bilatéraux, multilatéraux et privés) ont effectivement 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 privés³ 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

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

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.

3 Total des paiements de la dette sur laquelle la suspension ne s'applique pas, par les 68 pays éligibles.

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

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 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

D'après les dernières données disponibles fournies par le **Club de Paris** (au 1^{er} 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'accord⁴. Le volume potentiel de la dette suspendue par ces accords s'élève à 1,8 milliard de dollars.

4 Les pays ayant jusqu'à présent signé un accord avec les créanciers du Club de Paris sont l'Angola, le Burkina Faso, le Cap-Vert, le Cameroun, les Comores, la République démocratique du Congo, la République du Congo (Congo-Brazzaville), Djibouti, la Dominique, l'Éthiopie, la Grenade, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Kirghizistan, le Mali, la Mauritanie, Myanmar, le Népal, le Niger, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, São Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, le Tchad, le Togo et la Zambie.

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 ?

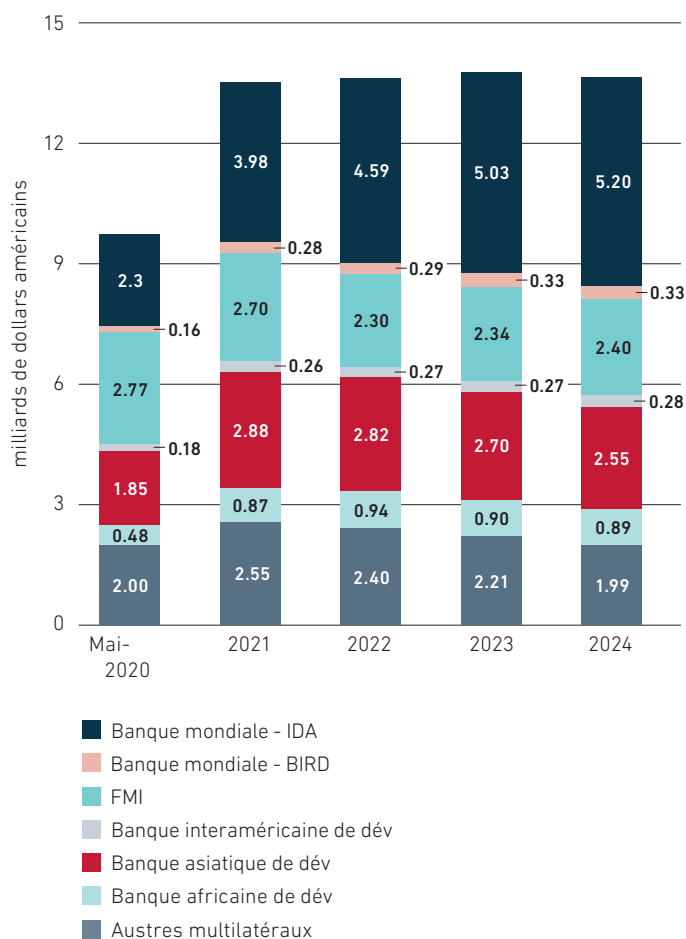
«La suspension du service de la dette est une mesure puissante et rapide susceptible de procurer de réels avantages aux populations des pays pauvres, en particulier ceux qui ne disposent pas des ressources financières permettant de répondre à la crise du coronavirus (Covid-19)». Cette citation n'est 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.

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.

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

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 décaisser 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.

Cependant, 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, un 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 passer 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 éligibles 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 6 : 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	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	Détenteurs d'obligations	2.52	3.35	3.85	1.84	5.66
	Non officiels	4.41	6.12	2.26	1.60	1.38
	Créanciers privés	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.

⁵ D'après la note méthodologique de la Banque mondiale, le terme « bilatéral non officiel » comprend tous les autres créanciers privés (en dehors donc des détenteurs d'obligations), y compris ceux officiellement soutenus par une garantie de crédit à l'exportation, ou par une autre forme de garantie d'atténuation des risques, provenant d'une entité bilatérale officielle ou d'une institution multilatérale.

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 au 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. Même 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 les [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 scénarios 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'ajouterait 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 libérerait des ressources vitales à un moment critique. Elle révélerait 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'interviendrait que dans l'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 prétexte 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 répandu, 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 fautive 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 Philippines⁶ ; 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 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 majeure partie de cette dette sera 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.

6 Les cas du Népal, du Cameroun, du Kenya et du Salvador ont été rédigés en juillet 2020 par Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement), Jürgen Kaiser (Erlassjahr.de) et Daniel Munevar (Eurodad). Les cas du Pakistan, de la Zambie et des Philippines ont été respectivement préparés par Abdul Khaliq (ISEJ Pakistan et CADTM Network), AFRODAD - African Forum and Network on Debt and Development, le Jesuit Center for Theological Reflection (JCTR), et l'Asian People's Movement on Debt and Development (APMDD), et ont été révisés par Daniel Munevar (Eurodad) en septembre et octobre 2020.

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 1^{er} 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 la dette accordé aux Pays pauvres très endettés⁷ 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.

⁷ L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) était un programme d'allègement de la dette lancé par la Banque mondiale, approuvé en 1996 et mis en œuvre par les pays créanciers du G7 et du Club de Paris. Elle a grandement allégé la dette due par 36 pays aux créanciers bilatéraux du Club de Paris, avant d'être complétée en 2005 par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), laquelle a permis une annulation supplémentaire de la dette multilatérale.

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 éligible 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 multilatérales.

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 allègement 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 allègement 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 allègement 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 démantèlement 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'allègement complet de la dette souveraine doit suivre la phase initiale de suspension de la dette.** L'allègement 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'allègement 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'allègement 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'allègement 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 trouvées 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 équivalent 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 est 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 impérieuse 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.



Remerciements

L'auteur remercie Mark Perera, Daniel Munevar et Jean Letitia Saldanha (Eurodad) pour leurs précieuses contributions, ainsi que Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement), Jürgen Kaiser (Erlassjahr.de), Abdul Khaliq (ISEJ Pakistan et CADTM Network, AFRODAD (African Forum and Network on Debt and Development), JCTR (Jesuit Center for Theological Reflection), et APMDD (Asian People's Movement on Debt and Development).

Révision : Vicky Anning, Julia Ravenscroft et Mary Stokes.

Traduction : Simon Prime et Audrey Mouysset.

Toutes les opinions exprimées dans ce document appartiennent à Eurodad, et toutes les erreurs et omissions sont de sa responsabilité de l'auteur.

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels Belgium
+32 (0) 2 894 4640
assistant@eurodad.org
www.eurodad.org

Cette note de synthèse 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..



Brot
für die Welt