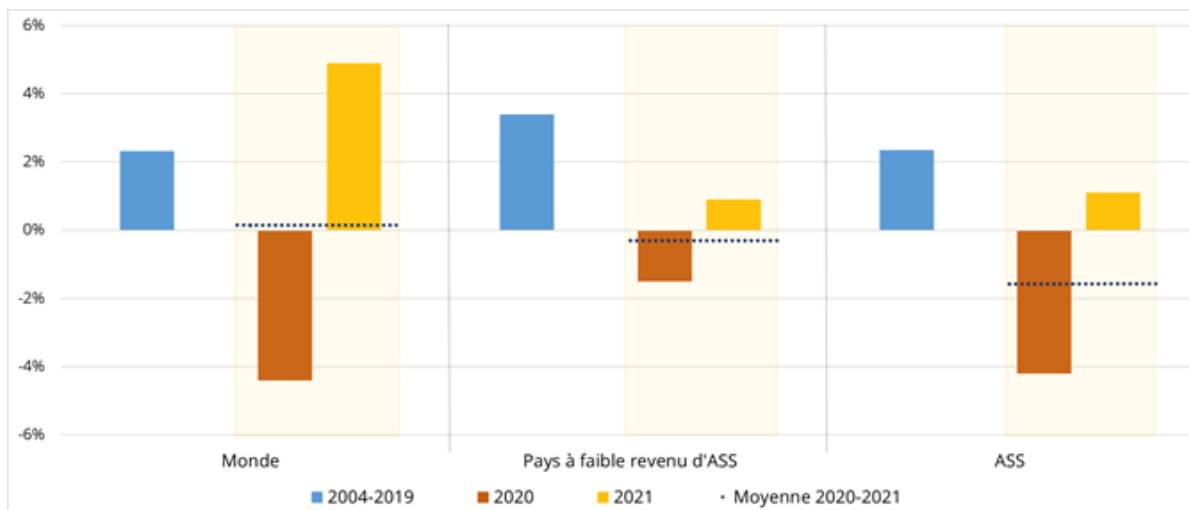


# Pour un filet de sécurité financière plus efficace pour les pays pauvres

Par Bruno Cabrillac et Luc Jacolin

*En dépit de soutiens financiers internationaux significatifs, les pays à faible revenu (PFR) devraient garder de la crise des séquelles plus fortes que les pays avancés ou émergents. Renforcer le filet de sécurité financière mis en place par le FMI pour les PFR est dans l'intérêt de tous, afin d'éviter que ces pays ne deviennent les maillons faibles des risques mondiaux, notamment sanitaires ou climatiques.*



**Graphique 1 : Évolution moyenne du PIB par tête**

Source : FMI (WEO, REO, avril 2021)

## Les pays à faible revenu font difficilement face à une crise systémique d'une ampleur inédite.

La crise de la Covid-19 met en exergue les vulnérabilités des PFR à des chocs mondiaux, pour l'essentiel liées à leur faible niveau de développement. Les risques sanitaires demeurent significatifs, alors que les campagnes vaccinales sont à peine lancées et demeurent sous-financées. Les risques de diffusion lente ou fractionnée et de résurgence locales apparaissent plus élevés que dans les pays avancés, en raison des insuffisances des systèmes sanitaires. Ils s'ajoutent, avec de possibles [effets épidémiques croisés](#), à un fardeau épidémique lourd, notamment pour les [populations les plus vulnérables](#).

Les conséquences socio-économiques de long terme apparaissent particulièrement graves dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne (ASS). Bien que la récession économique ait été globalement moins forte dans les pays à faible revenu, la crise occasionne des retards de croissance compliquant l'atteinte des objectifs de développement durables. Selon les prévisions d'avril 2021 du FMI, le PIB par tête reculerait de 1,6 % en ASS sur 2020-21, alors qu'il progresserait dans le reste du monde (Cf. graphique 1). Cette divergence s'explique en partie par de faibles marges de manœuvre budgétaires (50% des PFR sont en risque élevé de surendettement) et monétaires, du fait de la contrainte extérieure. Outre une

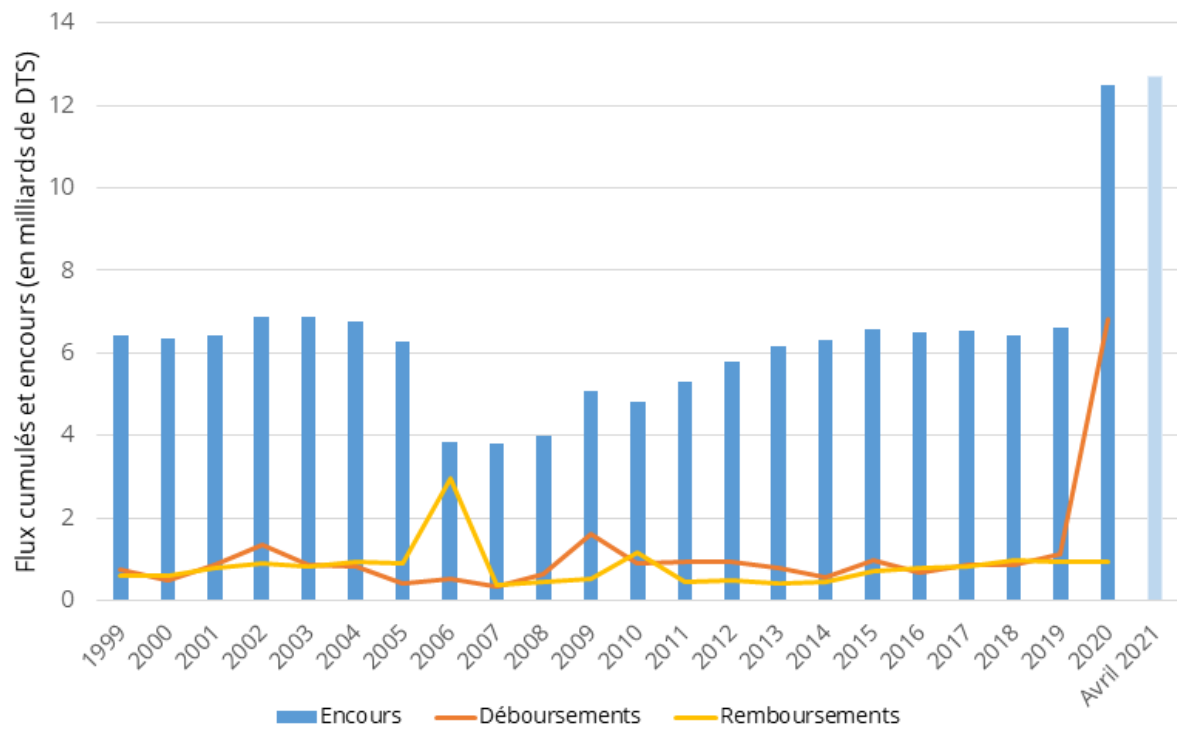
augmentation immédiate de la pauvreté, des effets à plus long terme sur le développement humain sont prévisibles du fait de la progression de la [malnutrition](#), d'une dégradation de l'accès aux systèmes sanitaires, des pertes d'apprentissage liées aux fermetures d'école, entraînant un creusement des [pièges à pauvreté](#).

Les risques de cicatrices à long terme des PFR militent pour un renforcement rapide du filet de sécurité financière mis en place par le FMI. Son objectif est de répondre à la forte croissance de leurs besoins financiers (450 milliards de dollars d'ici 2025 selon le FMI), engendrés par une crise inédite par son ampleur et son caractère systémique. Il peut aussi, à plus long terme contribuer à réduire la [vulnérabilité des PFR](#) engendrée par le changement climatique, dont [l'amplification attendue des risques épidémiques](#) ne constitue qu'une des dimensions.

## Un filet de sécurité financière des PFR renforcé mais encore insuffisant

Un filet de sécurité financière centré sur les PFR s'est construit autour du FMI à la faveur des crises de 1997 et 2009. En 1999, la Facilité ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI a été remplacée par la [Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance \(FRPC\)](#), à un taux subventionné (actuellement égal à 0%). Contrairement à la FASR, dont la conditionnalité s'appuyait avant tout sur les objectifs de stabilisation et d'ajustement structurel, la FRPC est aussi adossée à des objectifs de développement économique et social et des stratégies de réduction de la pauvreté coordonnées avec les banques multilatérales de développement. Ces programmes ont également été associés à d'importantes restructurations de dettes dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés. Financé par des contributions volontaires, en prêts et dons des États membres, le fonds FRPC a été significativement renforcé depuis 2009, financièrement, notamment grâce à la réallocation de DTS de pays riches dont la France, et opérationnellement grâce à une [réforme de ses facilités concessionnelles](#).

La crise de la Covid-19 a montré la nécessité d'une réforme ambitieuse, notamment d'un changement d'échelle du dispositif du FMI en faveur des PFR. Grâce notamment à l'existence d'une facilité rapide de crédit et au relèvement temporaire des plafonds d'accès, le FMI a pu répondre rapidement à la crise, touchant plus des deux tiers des pays éligibles à la FRPC, avec une multiplication par 6 de ses nouveaux engagements en 2020, dont l'encours a atteint 12,5 milliards de DTS à fin décembre (graphique 2). S'y ajoute notamment une initiative de suspension du service de la dette aux créanciers publics bilatéraux jusqu'à fin 2021 (DSSI). Cet effort a pourtant été insuffisant pour répondre aux besoins de financements externes des PFR, notamment parce que ceux-ci explosent et que les autres financements concessionnels, notamment bilatéraux, sont plus contraints.



**Graphique 2 : Encours et flux des prêts FRPC depuis 1999**

Source : FMI (Financial Data Query, avril 2021)

## Une réforme ambitieuse pour pallier la vulnérabilité des pays pauvres.

Pour satisfaire au mieux les besoins des PFR engendrés par la crise, le FMI estime qu'il doit augmenter ses engagements de plus de 60 milliards USD sur 2021/25, ce qui suppose un financement supplémentaire du fond FRPC. Sur ce point, l'allocation de DTS de 650 milliards de dollars adoptée par le G20 ouvre des perspectives : une réallocation de cette ampleur des pays riches vers le FRPC ne représenterait qu'une fraction minime de la nouvelle allocation aux pays du G7 (15%), mais comporterait des [effets de levier importants](#), notamment pour l'Afrique. Il faudrait également mobiliser des ressources pour bonifier les prêts. Même si ce défi paraît plus difficile à relever, des solutions sont possibles, comme profiter des plus-values que pourraient engendrer des ventes d'or du FMI.

Cette extension du filet de sécurité nécessite aussi d'élargir l'accès à ces ressources. En déclin relatif par rapport depuis 2009, les limites d'accès aux facilités concessionnelles du FMI (par exemple 5% du PIB pour le Tchad) sont réduites par rapport à la taille des chocs potentiels. Ces limites pourraient être augmentées, au moins pour les aligner sur celles des autres facilités du FMI. En outre, ces limites d'accès, calculées sur la base de la part du pays dans le capital du FMI (quote-part), dépendent ainsi pour l'essentiel du PIB. On peut imaginer d'indexer ces limites sur un indicateur intégrant également les facteurs externes de vulnérabilité, notamment climatiques dans l'esprit des propositions de la [FERDI](#).

Un second levier pour mieux traiter les vulnérabilités demanderait une réforme plus profonde de l'action du FMI dans les pays pauvres. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être envisagées :

- allonger la maturité des prêts et des programmes pour mieux les insérer dans la logique des objectifs de développement durable ODD, réduire les discontinuités et les aléas moraux associés à une utilisation répétée des programmes et peser moins sur la soutenabilité de la dette ;
- favoriser le recours à des facilités concessionnelles de précaution pour accroître la réactivité des financements à des chocs externes ;

- créer des facilités financées par le Fonds FRPC ou par des fonds spécialisés adossés au FMI pour traiter des vulnérabilités spécifiques, liées à des biens publics mondiaux en s'assurant de leur caractère véritablement additionnel et en minimisant les risques de concurrence entre facilités et d'arbitrages par les pays bénéficiaires.

Le troisième levier repose sur un traitement ordonné des risques d'endettement des pays à faible revenu. Le Cadre commun de traitement des dettes adopté par le G20 en 2020 favorise une meilleure coordination des créanciers et un partage équitable des efforts au-delà des créanciers du Club de Paris. Il est ainsi une composante indispensable du filet de sécurité financière pour les pays pauvres.

La crise sanitaire met en exergue l'interdépendance dans la gestion de biens publics mondiaux. Cela implique un renouveau du multilatéralisme et une attention particulière aux maillons faibles qui justifie une plus grande ambition pour la réforme du filet de sécurité financière pour les PFR.