

Dette

réseau
action
climat
france

et changement climatique

Réformer le système

financier

international

pour lutter contre

le changement climatique

LES LIENS ENTRE DETTE ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Pourquoi la lutte contre le changement climatique nécessite une réforme du système financier international ?

Le changement climatique est un phénomène global qui touche tous les pays de la planète. Pourtant, certains pays sont plus impactés que d'autres : selon les rapports du GIEC, les pays qui sont le plus vulnérables aux impacts du changement climatique sont principalement les pays à faible revenu qui ne sont pas ou peu responsables des émissions de gaz à effet de serre. Selon le Global Climate Risk Index, les pays les plus affectés par le changement climatique en 2019 étaient le Mozambique, le Zimbabwe et les Bahamas. Durant la période 2000-2019, les pays les plus impactés étaient Puerto Rico, Myanmar et Haiti¹. Ce sont également les pays à plus faible revenu qui font face à une plus grande perte de leur biodiversité, les fragilisant davantage face aux effets du changement climatique.

La crise de la dette (ou l'insoutenabilité de la dette), qui touchait déjà une majorité de pays en développement et émergents depuis plusieurs décennies, s'est considérablement aggravée au cours des dernières années. Selon le LIC Debt Sustainability Framework, la proportion des pays les plus pauvres à haut risque d'insoutenabilité de la dette a atteint 55% en janvier 2021 alors qu'elle était de 26% en 2013. En 2020 seulement, les pays du Sud ont dépensé 372 milliards de dollars en paiement de leur dette. En décembre 2021, quasiment 60% des pays à faible revenu étaient en état de surendettement selon le Fonds Monétaire International (FMI). Depuis le début de l'année, l'augmentation des taux d'intérêts directeurs de la Réserve fédérale des États-Unis et la guerre en Ukraine qui fait flamber les prix des commodités de première nécessité font craindre une dégradation encore plus importante de la situation pour les pays à revenu faible et intermédiaire.

Les pays à revenu faible et intermédiaire font désormais face à une triple crise : la crise financière de la dette, la crise économique et sanitaire du COVID-19 et les effets du changement climatique, qui en plus de comporter des risques propres, aggravent également des vulnérabilités préexistantes. Combinées, ces crises menacent les quelques progrès faits au cours des dernières décennies dans le domaine de l'éducation, de la santé et de la sécurité alimentaire : il s'agit déjà d'un recul de 10 ans dans la lutte contre la pauvreté, voire de 30 ans dans certaines régions comme l'Afrique subsaharienne. Plus structurellement, cette triple crise menace le respect des droits humains et compromet le futur de milliers d'hommes et de femmes.

La priorité actuelle donnée aux droits des créanciers plutôt qu'aux droits et moyens de subsistance des populations des pays en développement est une impasse. Loin d'être un acte de charité, l'allègement de la dette doit être pensé comme une condition essentielle pour préserver les ressources domestiques des pays afin qu'elles soient utilisées prioritairement pour les objectifs climatiques et de développement, contribuant ainsi au respect des droits humains et aux réductions des inégalités de genre. De plus, la justice climatique, c'est-à-dire la nécessité d'inclure la question de l'équité et de la justice dans la manière de répondre aux défis du changement climatique ne peut être pensée comme extérieure à un système qui perpétue les discriminations. En ce sens, la justice climatique ne peut être

¹ <https://germanwatch.org/en/19777>

décorrélée de la justice économique et donc de la question de l'insoutenabilité de la dette des pays à revenu faible ou intermédiaire.

Qu'entend-on par dette écologique ou environnementale ?

Les termes de « dette climatique », « dette écologique » ou « dette environnementale » sont utilisées de manière interchangeable **pour désigner la dette que les pays riches, responsables du changement climatique, ont envers les pays du Sud, moins ou quasiment pas responsables de la crise climatique.** Il ne s'agit pas d'une dette monétaire mais d'une **dette morale** : en étant à l'origine des activités humaines qui ont émis de grandes quantités de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, sur lesquels se sont fondés leur développement économique (et donc leur niveau de richesse actuel) les pays riches ont joué un grand rôle dans l'apparition du changement climatique, lui-même à l'origine de l'intensification des événements météorologiques extrêmes selon le rapport du GIEC publié en août 2021. Or, ces événements extrêmes touchent majoritairement les pays du Sud, qui ont le moins de ressources pour y faire face. Les pays riches ont donc une dette écologique envers les pays du Sud, dans le sens où **ils doivent les aider à faire face aux impacts du changement climatique, à s'adapter** et dans les cas les plus extrêmes, à réparer ou compenser les pertes irréversibles liées aux effets du changement climatique.

Ce concept, qui est décliné sous le terme de « responsabilités communes mais différenciées » dans les textes officiels de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) est capital pour comprendre la logique derrière la finance climat. Il ne s'agit en effet **pas simplement d'aide au développement ou de charité** face à des catastrophes climatiques qui toucheraient les pays les plus pauvres, mais bien d'**une obligation morale, du paiement d'une dette historique existante des pays riches envers les pays pauvres.** Cet argent leur est donc dû et il constitue un socle important de coopération et de collaboration entre pays pour l'atteinte des objectifs climatiques. Par ailleurs, il est capital pour permettre aux pays en développement de pouvoir atténuer et s'adapter au changement climatique, et respecter ainsi les objectifs de l'Accord de Paris. Cette approche est illustrée dans le dernier rapport du groupe de travail 2 du GIEC sur l'adaptation au changement climatique, qui énonce pour la première fois le fait que des systèmes historiques et actuels d'iniquité, tel que le colonialisme, expliquent en partie les disparités de vulnérabilité des régions du monde au changement climatique².

Quels liens entre la dette et le changement climatique ?

Si la crise de la dette dans les pays revenu faible et intermédiaire et la crise climatique n'apparaissent pas instinctivement connectées, les deux crises ont pourtant des conséquences néfastes l'une sur l'autre. Elles sont sous certains aspects interdépendantes et doivent donc être traitées de manière holistique.

Les impacts du changement climatique aggravent la crise de la dette

La vulnérabilité des pays aux effets du changement climatique a un impact direct sur la soutenabilité de la dette dans le long-terme et sur le coût d'emprunt. En effet, les pays à revenu faible et intermédiaire n'ont pas les capacités de faire face aux impacts du changement climatique et, en cas d'événements climatiques extrêmes (comme les ouragans ou les inondations), sont forcés d'emprunter pour pouvoir y faire face, comme ce fut le cas pour la Dominique après que 90% des infrastructures du pays aient été détruites par l'ouragan Maria

² SPM.B.2 https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

en 2017. Le choc économique créé par une catastrophe naturelle peut également rendre plus difficile le paiement de leur dette.

Parallèlement, **leur vulnérabilité climatique va influencer le coût de l'emprunt à la hausse** : si un pays est considéré comme particulièrement vulnérable au changement climatique, il paiera des taux d'intérêts plus importants car le prêt sera considéré comme plus risqué. Le fonctionnement du marché des capitaux est donc complètement dysfonctionnel : il empêche les pays les plus vulnérables d'investir dans la construction de leur résilience (en augmentant les taux d'intérêt auxquels ils doivent emprunter à cause de leur vulnérabilité climatique), au lieu de faciliter ce processus. A titre d'exemple, la dette de Grenade a augmenté de 80% à 93% de son PIB après que le pays ait été touché par l'ouragan Ivan en 2004. Dans un monde où les événements climatiques vont s'intensifier, il est fort à parier que le coût de la dette va encore augmenter.

Le fait que la majorité de la finance climat soit délivrée sous forme de prêts (71% du total en 2019 selon le rapport de l'OCDE³) contribue également à aggraver la crise de la dette. Entre 2016 et 2018, l'Amérique Latine et les Caraïbes ont reçu en moyenne 12 milliards de dollars de finance climat par an, dont 90% étaient sous forme de prêts.

La crise de la dette limite la capacité des pays endettés à investir dans la lutte contre le changement climatique et augmente leur vulnérabilité au changement climatique

Un haut niveau de dette réduit les marges de manœuvre budgétaire des pays, puisqu'une partie de leur enveloppe budgétaire est dédiée au paiement de la dette et ne peut donc pas être utilisée pour couvrir les dépenses publiques. Cela **limite donc les opportunités d'investir dans des actions d'adaptation et d'atténuation au changement climatique ou de réparer les pertes créées par les impacts du changement climatique** : la majeure partie des ressources des pays avec un haut niveau de dette va dans le remboursement de leurs créanciers. A titre d'exemple, le paiement de la dette pour les pays caribéens absorbe 30 à 70% des revenus des gouvernements⁴.

Selon une étude de Jubilee Debt Campaign, **les pays à plus faible revenu ont dépensé en 2021 cinq fois plus d'argent dans le paiement de leur dette externe que dans des projets de lutte contre le changement climatique**. La recherche couvre 34 pays, qui ont dépensé seulement **5,4 milliards de dollars pour s'adapter** aux effets du changement climatique alors qu'ils ont versé **29,4 milliards de dollars dans le paiement de leur dette**. Sans une augmentation de la finance climat et un effacement de leur dette, cette tendance devrait continuer de s'accroître, les prévisions montrant que les 34 pays couverts par l'étude dépenseront 7 fois plus d'argent dans le paiement de leur dette que dans les projets de lutte contre le changement climatique d'ici à 2025⁵. Le coût du service de la dette affecte plus largement les droits et le bien-être des femmes et des enfants, qui font partie des groupes les plus vulnérables dans la plupart des pays du Sud, surtout lorsqu'un pays réduit ses dépenses publiques.

Un grand niveau de dette peut pousser les pays à **accroître l'exploitation de leurs ressources naturelles** : il s'agit ici de tirer profit de ses ressources naturelles (comme le pétrole ou les forêts par exemple) pour pouvoir dégager des profits financiers et ainsi rembourser sa dette. En effet, cela peut procurer aux pays endettés un accès rapide à des

³ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/68a276c9-fr.pdf?expires=1632729494&id=id&accname=quest&checksum=D45FCD8994841BCAFDC0296E59C48267>

⁴ <https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-06/DRGR%20Report%202021%20Endf.pdf>

⁵ https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/Lower-income-countries-spending-on-adaptation_10.21.pdf

revenus et à des devises fortes en monétisant leurs ressources naturelles, mais cela a un effet dévastateur sur la biodiversité et contribue à accélérer le changement climatique. En conduisant à la déforestation, à l'érosion des sols ou à une perte de la biodiversité, l'exploitation des ressources naturelles limite les capacités du pays à pouvoir faire face à des événements comme les sécheresses et les tempêtes. A titre d'exemple, la Côte d'Ivoire, la Malaisie et la Papouasie Nouvelle Guinée ont utilisé leur forêt comme un matériel brut d'export afin de pouvoir payer les services de leur dette.

De nombreux contrats de dette sont également liés à des projets d'exploitation des énergies fossiles, comme dans le cas de la nouvelle route de la soie chinoise (Initiative "ceinture et route") qui a financé 240 centrales à charbon dans les pays africains et asiatiques depuis son lancement en 2013. Cela peut augmenter la dette publique des pays, comme ces investissements sont souvent garantis par de l'argent public et que les compagnies exploitant les énergies fossiles sont souvent publiques. L'exemple du Tchad permet également d'illustrer le poids démesuré que les entreprises privées exploitant des ressources naturelles peuvent parfois avoir dans les pays en développement : l'entreprise Glencore (entreprise suisse de négoce, courtage et extractions de matière première) détient en effet plus de 50% de la dette publique extérieure du Tchad⁶.

Un autre exemple est celui du Mozambique : le gouvernement a contracté une dette illégale pour financer un programme de défense des ressources gazières au large du pays, qui a fait exploser la dette du pays. Désormais, le Mozambique compte sur les revenus gaziers pour rembourser sa dette et il est donc condamné à la poursuite de projets gaziers aggravant le réchauffement climatique dont il subit pourtant les conséquences de plein fouet⁷. Ce projet a également mis le feu aux poudres à un conflit latent tout en aggravant la corruption et les inégalités.

Les crises de la dette et du changement climatique constituent donc à bien des égards un cercle vicieux : comme les pays vulnérables au changement climatique ont des taux d'emprunt plus importants, ils déboursent donc plus d'argent pour rembourser leurs dettes, argent qui n'est donc pas utilisé pour investir dans des actions d'adaptation ou d'atténuation au changement climatique, ce qui les rend d'autant plus vulnérables au changement climatique et ce qui in fine augmente encore plus leur taux d'emprunt.

Les pertes et dommages et la dette

Les pertes et dommages sont les conséquences irréversibles liées au changement climatique. Elles peuvent être de nature économique (destruction d'infrastructures) et non-économique (pertes de culture, de religion, de langue, de coutumes).

Les pertes et dommages ne sont pas seulement liées à l'exposition géographique aux risques climatiques : l'intensité des pertes est directement liée au niveau de résilience des populations et des infrastructures. Ainsi, des inondations en Allemagne n'ont pas le même coût économique et le même impact sur les communautés que des inondations aux Philippines, où la capacité de l'État à accueillir les populations sinistrées, à leur fournir des soins, à les reloger, n'est pas la même.

Elles sont étroitement liées à l'adaptation et à l'atténuation : sans une réduction des émissions de gaz à effet de serre et sans des politiques d'adaptation aux effets du changement climatique, elles ne vont faire que s'intensifier dans les prochaines années. Le coût des pertes

⁶ <https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2021/10/OXFAM-PFDD-Interets-financiers-desinteret-humains-V8-30p-111021.pdf>

⁷ <https://www.amisdela terre.org/wp-content/uploads/2020/06/rapport-mozambique-vf-fr.pdf>

et dommages pour les pays en développement est estimé à 580 milliards de dollars par an en 2030⁸.

En cela, elles sont étroitement liées à la dette : si les ressources financières nécessaires à la lutte contre le changement climatique ne sont pas disponibles, les pertes et dommages ne vont faire qu'augmenter. Inversement, si les pertes et dommages augmentent, cela va nécessiter davantage d'investissement pour réparer, reconstruire, relocaliser... et donc cela va nécessiter d'emprunter toujours plus d'argent, aggravant la crise de la dette.

Des tentatives de réponse encore largement insuffisantes

Si quelques progrès dans la reconnaissance des liens entre dette et climat ont été constatés en 2020, les politiques mises en place restent largement insuffisantes face à l'ampleur du problème. Pire encore, la question de la dette a été négligée dans les discussions du FMI et de la Banque Mondiale en 2021 alors qu'elle occupait une place centrale l'année précédente. Les initiatives mises en place au sein du G20 sont restées insuffisantes et inadéquates pour faire face à la crise de la dette, puisqu'ils n'ont fait que reporter les paiements de service de la dette dans le temps. La domination des **créanciers privés** (vs. créanciers bilatéraux ou multilatéraux), **qui détiennent plus de 60% de la dette des pays à revenu faible et intermédiaire**, limite fortement les initiatives multilatérales qui échouent à les inclure.

La 76^{ème} session de l'Assemblée Générale de l'ONU en 2021 a été marquée par l'appel de plusieurs pays à réformer l'architecture financière internationale. L'Argentine a notamment évoqué la nécessité de lier la restructuration de la dette aux objectifs climatiques et **la Bolivie a demandé la reconnaissance d'une dette climatique des économies les plus riches.** A la COP26, certains États ont mentionné le potentiel rôle des droits de tirage spéciaux comme nouvel outil de la finance climat. La Première Ministre de la Barbade a suggéré un tirage annuel de droits spéciaux de 500 milliards de dollars pour 20 ans pour utiliser comme finance climat. Malheureusement et malgré la détérioration de la situation, ces appels n'ont pas trouvé d'écho parmi les pays développés.

Mécanismes existants au sein du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale ne possède pas de système de traitement de la dette lié à des enjeux climatiques. Les catastrophes climatiques sont traitées par son régime d'assurance.

Le FMI a mis en place en 2015 un **Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (CCRT) pour fournir un allègement de dette en cas de catastrophe naturelle.** Malheureusement, les critères d'éligibilité au Fonds sont beaucoup trop restreints, ce qui a permis à seulement trois pays avant 2020 de bénéficier d'une assistance (la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone). En mars 2020, avec l'émergence de la pandémie du COVID-19, le Fonds a été réformé pour fournir un allègement d'environ 964 millions de dollars de services de la dette à un groupe de 29 pays. L'initiative a été renouvelée jusqu'en avril 2022 pour 25 pays.

⁸ https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-72026-5_14

Les droits de tirage spéciaux et la création du Fonds pour la Durabilité et la Résilience

Le FMI a annoncé en août l'allocation de 650 milliards de dollars américains en droits de tirages spéciaux (DTS)⁹ pour faire face à la crise économique mondiale causée par la pandémie du COVID-19. Selon les règles d'allocation du FMI, ce sont les plus grosses économies qui bénéficient de la majorité des DTS (les pays du G20 ont ainsi reçu 70% des 650 milliards de dollars alors que les pays africains en ont reçu 6.8%).

La réallocation de ces DTS par les pays riches aux pays pauvres, qui ont plus besoin de ces liquidités, constitue désormais un enjeu clé. Au lieu de se concentrer sur la réforme du système injuste d'allocation de quotas au sein du FMI, le débat porte autour du mécanisme de réallocation et de l'utilisation de ces droits de tirage spéciaux, qui devraient idéalement être utilisés pour investir dans une transition verte juste plutôt que pour payer les créanciers.

Certains pays ont déjà annoncé qu'ils allaient redistribuer une partie de leurs DTS : **la France** en a promis 20% aux pays africains, **l'Espagne** a annoncé également le transfert de 20% de ses DTS comme finance climat à la COP26, le **Premier Ministre canadien** a annoncé qu'il allait donner 20% (soit 3,7 milliards de dollars) aux pays à faible revenu lors du sommet des chefs d'État du G20 le 30 octobre 2021 et le **président chinois** a promis aux pays africains 10 milliards de dollars issus de ses DTS lors du Forum sur la coopération sino-africaine de 2021. **L'Italie** a également annoncé au G20 la volonté d'utiliser ses DTS pour "combler les écarts restants" concernant la finance climat, avant d'annoncer un triplement de ses financements climat à 1,4 milliards de dollars par an. Pour l'instant, pas un centime n'a encore été reversé.

Le FMI a annoncé la création en mai 2022 d'un « **Fonds pour la Durabilité et la Résilience** » qui sera alimenté par la réallocation des DTS et dont l'objectif sera de soutenir les pays à revenu faible et intermédiaire à faire face aux défis structurels de long-terme, parmi lesquels le changement climatique et les pandémies. Le Fonds est déjà soutenu par 12 pays à hauteur de 30 milliards de dollars et vise à atteindre 50 milliards de dollars. Il s'agit du premier Fonds au sein du FMI qui s'intéresserait aux chocs causés par les catastrophes climatiques et pas seulement aux chocs financiers. En cela, il comblerait un vide dans l'architecture financière internationale actuelle, bien que le nouveau rôle du FMI dans la gouvernance climatique internationale soulève quelques questions de fonds et de cohérence, notamment sur son mandat et sur sa capacité à respecter le principe fondamental de responsabilités communes mais différenciées.

Cependant, les caractéristiques du Fonds sont d'ores et déjà problématiques¹⁰. Tout d'abord, l'échelle du Fonds est largement insuffisante : 50 milliards constituent une goutte d'eau dans l'océan des besoins et une somme négligeable par rapport aux 650 milliards de DTS qui ont été donnés en août dernier et dont 400 milliards dormiraient dans les banques centrales des pays¹¹. **Ensuite, les modalités d'accès au fonds** (qui est accessible seulement aux pays qui ont des programmes du FMI) **ainsi que le maintien du principe de conditionnalité** (qui repose sur des dynamiques de pouvoir héritées de la période coloniale et de logiques austéritaires) **minent l'efficacité du Fonds**. Selon certaines études préliminaires, ces conditions excluraient par exemple de facto des pays très vulnérables au changement

⁹ Les droits de tirage spéciaux (DTS) sont un instrument qui permet de réinjecter de la liquidité dans les réserves de change des pays membres du FMI dont la valeur repose sur cinq monnaies. Pour plus d'informations :

<https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>

¹⁰ https://www.eurodad.org/resilience_and_sustainability_trust_not_silver_bullet_covid19_climate_change

¹¹ <https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2897/attachments/original/1649658655/sdr-briefing-apr10-final.pdf?1649658655>

climatique comme le Bangladesh, les Philippines ou le Zimbabwe¹². La transition écologique requiert la participation pleine des citoyen.ne.s afin de former un pacte social et les conditionnalités du FMI, sous forme d'interférence, pourraient avoir des impacts négatifs sur l'acceptabilité de la transition par les citoyen.ne.s.

Quelques initiatives insuffisantes du G20

Le G20 a mis en place une **initiative de suspension du service de la dette** (DSSI) suite à la pandémie de COVID-19. Cette initiative lancée en avril 2020 devait s'arrêter en décembre de la même année mais a été prolongée une première fois, puis une seconde fois, jusqu'à décembre 2021. 48 pays ont sollicité le mécanisme pour un total de 10,3 milliards de dollars américains¹³, ce qui signifierait que plus d'un tiers des paiements dus sur cette période ont été reportés à plus tard dans le futur. **Le poids de la dette n'est pas donc supprimé, il est différé.** De plus, le fait que cette initiative ne concerne que les créanciers bilatéraux membres du G20 signifie également qu'elle a des limites importantes : l'argent a pu être redirigé vers des créanciers privés et multilatéraux.

De plus, l'échelle de l'initiative est trop faible, couvrant seulement 5.2% des paiements de dette pour les pays du Sud en 2021. Le risque de voir leur notation de crédit dégradée s'ils font appel au service de suspension de la dette, potentiellement considéré comme un défaut de paiement sur les marchés, pourrait également expliquer pourquoi les pays en développement ne se sont pas emparés de cette initiative. La crainte d'éventuelles baisses de notation de crédit, qui pourrait rendre l'accès à de nouvelles sources de financement plus difficile pour les pays, a dissuadé la mise en œuvre de l'initiative.

En novembre 2020, les pays du G20 ont décidé de mettre en place **un Cadre Commun pour le traitement de la dette** au-delà du DSSI. Seulement trois pays, le Tchad, l'Éthiopie et la Zambie, sur les 70 éligibles ont demandé à bénéficier du Cadre Commun et le processus s'est avéré très lent. Plus d'un an après le lancement du Cadre Commun, les trois pays sont toujours en négociation pour la restructuration de leur dette. Pire, l'Éthiopie a connu une dégradation de sa note de crédit lors de sa candidature au processus, poussant la Mauritanie à ne pas solliciter l'initiative¹⁴.

Plusieurs lacunes dans le fonctionnement du Cadre Commun constitue de véritables obstacles à son efficacité :

- L'exclusion des pays à moyen revenu de l'initiative alors qu'ils constituent une partie importante des pays où la dette est insoutenable ;
- Le manque d'inclusion des créanciers privés dans le Cadre Commun, qui signifie que l'impact de l'initiative est extrêmement limité. S'il existe bien un mécanisme pour inclure les créanciers privés, il repose sur la responsabilité du pays débiteur de négocier auprès de chaque créancier privé les mêmes arrangements que ceux prévus dans le Cadre Commun avec les créanciers publics. Or, ce système est largement défaillant si l'on prend en compte l'asymétrie de pouvoir entre pays endettés et créanciers privés.
- La non-suspension des paiements de la dette pendant les négociations, qui sont parfois longues à aboutir.
- L'exceptionnalité des annulations de dette, les rééchelonnements étant préférés mais ne permettant pas de trouver une solution de long-terme à la crise (au lieu de la résoudre, elle la déplace dans le temps).

¹² <https://www.climatechangenews.com/2022/04/27/imfs-resilience-fund-out-of-reach-for-some-nations-in-need-analysts-warn/>

¹³ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

¹⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-03/poor-nations-face-35-billion-bill-as-debt-restructuring-slips?sref=EROITBzT>

Enfin, l'absence des pays endettés du Sud au sein du G20 confirme que ce forum n'est pas adéquat ni légitime pour fournir une solution durable à la crise de la dette.

Conversion de la dette en investissements écologiques – la fausse bonne solution ?

Un des outils qui existent pour lier les questions de dette et de changement climatique est la conversion de dettes en investissements écologiques (plus connu sous le nom de « debt for nature/climate swap » en anglais). Le principe est simple : il s'agit d'une annulation ou d'une réduction de créances (par exemple en baissant les taux d'intérêt) en échange d'actions en faveur du climat ou de la protection et restauration de la nature. En 2018, les Seychelles ont ainsi réinvesti 27 millions de dollars américains de dette dans un projet de résilience climatique, de conservation de la biodiversité et de gestion de la pêche.

Pendant, si ce mécanisme est souvent présenté comme la solution, il reste très limité. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une solution de long-terme pour réformer de manière profonde l'architecture internationale de restructuration de la dette. Il ne s'agit pas non plus d'une solution pour prévenir des situations d'endettement insoutenables (qui requiert avant tout une annulation de dette) et les mécanismes bilatéraux de conversion présentent des risques d'instrumentalisation par le pays créancier. Ensuite, la complexité de l'outil ne permet pas non plus de l'utiliser dans tous les contextes : **les conversions de dettes en investissements écologiques ne réduisent pas le poids de la dette, sont souvent longues et laborieuses à négocier et à mettre en place, et en ce sens ne constituent pas une solution de court-terme idéale, où l'accès rapide à des liquidités est capital pour faire face aux désastres.** Dans ce sens, il s'agit beaucoup plus d'un instrument de développement qu'un instrument de réponse d'urgence. Enfin, il existe un risque que les conversions de dette ne constituent pas de l'argent additionnel par rapport à l'aide au développement existante, comme cela devrait pourtant l'être avec la finance climat.

Les conversions de dettes en investissements écologiques sont donc utiles sous certaines formes et dans certains contextes mais ne constituent en aucun cas une réponse à la crise de la dette actuelle.

Recommandations du Réseau Action Climat

La réforme de l'architecture financière internationale et une refonte du système de dette sont des priorités absolues pour une relance verte et pour lutter contre le changement climatique. La restructuration, l'allègement, la conversion ou l'annulation des dettes est nécessaire pour libérer des ressources qui permettront aux pays de lutter contre le changement climatique et offrir un futur décent à leurs populations. En ce sens, il s'agit d'une responsabilité de respect des droits humains pour les créanciers.

Les changements nécessaires doivent être d'ordre systémique. Les approches fondées sur le marché, qui sont privilégiées par les pays riches et les banques de développement s'avèrent souvent de fausses solutions qui placent le poids financier sur les pays en développement pour in fine augmenter leurs dettes. De plus, ces approches sont souvent incompatibles avec **le respect des droits humains, qui devrait être au centre de la solution**, comme réaffirmé par la résolution 46/8 du Conseil des Droits de l'Homme.

Les pays développés, en raison de leur responsabilité disproportionnée dans les émissions de gaz à effet de serre, doivent reconnaître leur dette climatique envers le reste du monde. Pour cela, **ils doivent activement œuvrer pour une restructuration du système de la dette**, qui

passer notamment par **une annulation des dettes insoutenables** afin de permettre aux pays les plus endettés de faire face à la pandémie et aux défis du changement climatique. **L'allocation de financements climat de qualité** aux pays du Sud doit également être considérée comme **une restitution partielle de la dette climatique** des pays développés, tout comme la **mise en place d'un financement additionnel pour les pertes et dommages** serait une reconnaissance de leur écrasante responsabilité dans l'augmentation de la fréquence et de la gravité des événements extrêmes qui touchent les populations les plus vulnérables.

Permettre aux pays d'avoir accès à des ressources financières pour renforcer les droits économiques, sociaux et culturels dans des circonstances particulières dont ils ne sont pas responsables, telles que la crise climatique qui menace aujourd'hui tous leurs acquis, doit être une priorité, bien avant le remboursement des créanciers. Dans cet objectif, le Réseau Action Climat porte les recommandations suivantes :

- **La finance climat doit être distribuée majoritairement sous forme de dons et ne doit pas être génératrice de dettes**

La majorité de la finance climat est aujourd'hui distribuée sous forme de prêts, ce qui signifie que depuis 2013, plus de deux tiers de la finance climat a été distribuée à travers des instruments créateurs de dettes. Si cette modalité est contestable d'un point de vue éthique et morale (la finance climat n'étant pas de l'aide au développement mais le paiement d'une dette écologique existante, il est curieux qu'elle soit majoritairement prêtée et qu'elle génère des intérêts), elle contribue également à aggraver la crise de la dette. Les prêts, même à taux concessionnels, sont des modalités de création de la dette qui font peser le fardeau financier sur les épaules des pays du Sud.

Selon les calculs d'Oxfam, la finance climat s'élèverait en réalité à seulement 22,5 milliards de dollars en 2017-18, au lieu des 62,2 milliards déclarés, si l'on retire les surestimations des bailleurs et les intérêts repayés par les pays bénéficiaires des prêts concessionnels.

Dans le cas de la France, **seulement 15% de sa finance climat était donnée sous forme de dons en 2019**. Il s'agit de l'un des pires pays de l'OCDE, alors que la Grande-Bretagne verse 91% de sa finance climat sous forme de dons. Il est donc primordial que la France rectifie le tir en améliorant la qualité de sa finance climat, et pour cela augmente sa part de dons pour qu'elle atteigne à minima 35% du total. Il doit bien entendu s'agir d'une augmentation de l'enveloppe totale des dons et non une redirection des sommes actuellement allouées pour d'autres secteurs comme l'éducation et la santé.

- **Un financement additionnel pour les pertes et dommages doit être fourni par les pays développés**

Consacrée dans l'accord de Paris comme l'un des piliers de l'action climatique, la réponse aux pertes et dommages demeure un sujet épineux dans le cadre des négociations internationales sur le climat. En particulier, la vaste majorité des pays du Nord freinent des quatre fers pour ne pas avoir à débloquer des financements additionnels à l'atténuation et à l'adaptation, qui serviraient à aider les pays et populations déjà touchés par des dégâts irréversibles liés au changement climatique. A la COP26, l'Ecosse et la Wallonie ont brisé un tabou en annonçant des engagements financiers spécifiques pour les pertes et dommages, et ont été suivis par un collectif d'organismes philanthropiques dans cette démarche.

Toutefois, la proposition par plus de 130 pays en développement et émergents de créer une facilité financière de Glasgow pour les pertes et dommages, a été tout bonnement ignorée par la présidence britannique de la COP26. A la place, a été actée la mise en place d'un dialogue

de Glasgow sur le financement des pertes et dommages pour une période de deux ans et qui débutera à Bonn en juin 2022.

Il est crucial que le dialogue de Glasgow permette d'acter d'ici à la COP27 la création d'un instrument financier dédié aux pertes et dommages et identifie clairement des sources de financements innovants (taxes sur l'extraction des énergies fossiles, taxes sur les émissions des secteurs aérien et maritime) pour mobiliser des volumes financiers conséquents. **Les pays développés doivent lier leur réflexion sur la réponse aux pertes et dommages avec la gestion des dettes insoutenables, afin de s'assurer que les pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique ne soient pas piégés dans des dettes insoutenables les empêchant de répondre aux défis environnementaux.**

- **Les conversions de dette en investissements écologiques ne doivent pas être utilisés comme une réponse à l'insoutenabilité de la dette**

Les conversions de dette sont un outil spécifique à utiliser dans certains contextes mais ne doivent en aucun cas être considérés comme une solution pour résoudre à la fois les problèmes d'insoutenabilité de la dette et de manque de finance climat. Son impact reste marginal en comparaison d'autres mesures plus efficaces comme les annulations de dette.

Quand les conversions de dette sont mises en place, elles doivent respecter les principes suivants :

- Elles nécessitent **une action coordonnée** qui implique à la fois les créanciers multilatéraux, privés et bilatéraux ;
- **La souveraineté des pays doit être garantie**, notamment selon l'Accord de Paris, qui stipule que les États sont libres de choisir leur trajectoire et priorités climatiques au niveau national. Il est donc essentiel de s'assurer de la transparence de l'utilisation des fonds et de l'implication de toutes les parties prenantes ;
- **Des garde-fous doivent être mis en place pour garantir le respect des droits humains**, notamment via l'implication et la participation de la société civile et des communautés locales ;
- **Le caractère additionnel du mécanisme doit être assuré** : les mécanismes de conversion de dette doivent être additionnels à l'aide publique au développement, à la finance climat, et il faut éviter toute double comptabilisation lorsque les prêts concernés sont concessionnels.

- **Un moratoire sur la dette devrait être mis en place suite à un événement climatique extrême**

En cas de catastrophe naturelle, un moratoire sur la dette (sans paiement des intérêts) devrait être mis en place immédiatement et pour une durée déterminée, durant laquelle tous les paiements seront suspendus et aucune action légale ne peut être déclenchée contre le pays pour le forcer à payer sa dette. Cela permettra de libérer des liquidités pour fournir de l'aide d'urgence et pour la reconstruction.

Parallèlement au moratoire, une restructuration de la dette publique devrait être mise en place, incluant les créanciers privés et publics et considérant si nécessaire une annulation partielle de la dette pour récupérer de la catastrophe.

- **Les mécanismes de redistribution des droits de tirage spéciaux doivent être non-conditionnels et non-créateurs de dettes**

La redistribution des droits de tirage spéciaux vers les pays en développement, qui en ont le plus besoin, devrait suivre les principes suivants¹⁵ :

- Les droits de tirage spéciaux **doivent idéalement être fournis sous forme de dons** mais si des prêts supplémentaires doivent être offerts, une concessionnalité maximale est alors essentielle (pas d'intérêts perçus et des conditions offrants de longues périodes de remboursement avec des délais de grâce prolongés).
- Les droits de tirage spéciaux devraient être **distribués sans conditionnalité**. La mise en place de conditionnalités va alourdir et ralentir le transfert d'argent et pourrait pousser des pays à mettre en place des mesures d'austérité, ou rendre inaccessible les fonds aux pays qui ne pourraient pas se plier aux conditions.
- Ils doivent être **accessibles aux pays à revenu intermédiaire**, qui sont exclus de toutes les initiatives d'allègement de dette alors qu'ils subissent de plein fouet les effets de la pandémie et du changement climatique.
- Les droits de tirage spéciaux doivent être **additionnels aux promesses existantes de finance climat et d'aide au développement**. Le recyclage des droits de tirage spéciaux en finance climat par certains pays ne devraient pas se substituer à leurs promesses initiales et ne devraient pas les empêcher d'augmenter leur contribution pour l'atteinte des 100 milliards de dollars par an promis aux pays en développement.

Selon le rapport de l'Experte Indépendante chargée d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de la personne, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels du 4 août 2021¹⁶, les droits de tirage spéciaux ne **devraient pas être considérés comme de l'aide au développement** s'ils sont donnés par les pays développés.

- **Le Fonds pour la durabilité et la Résilience du FMI doit être réformé pour s'assurer qu'ils puissent répondre à ses objectifs**

La création du « **Fonds pour la durabilité et la Résilience** » présente aujourd'hui des limites importantes qui pourraient miner son efficacité. Elle ne répond pas non plus au besoin de réformer en profondeur le système de quota injuste du FMI. Le Fonds doit absolument être réformé en :

- **Élargissant le critère d'éligibilité** pour inclure tous les pays qui sont vulnérables au changement climatique, indépendamment de leur niveau de revenu ;
- **S'assurant que le Fonds est accessible aux pays** qui n'ont pas de programme existant du FMI ;
- **Évitant les conditionnalités et la mise en place de politiques austères** qui contredisent les objectifs de relance juste, équitable et durable ;
- **Opérant une mise à l'échelle de besoins** – 50 milliards de dollars est insuffisant pour répondre aux objectifs du Fonds

¹⁵ <https://www.latindadd.org/2021/09/29/osc-launches-call-for-the-fair-channeling-of-special-drawing-rights-osc-lanza-llamado-para-la-canalizacion-justa-de-los-derechos-especiales-de-giro/>

¹⁶ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/51/PDF/N2119451.pdf?OpenElement>

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

